

**Governança Multiníveis em Territórios de Baixa
Densidade: as Comunidades Intermunicipais do Alto
Alentejo e da Beira Baixa**

Maria Gabriela Pereira Menino Tsukamoto

**Dissertação de Mestrado em Gestão do
Território-Planeamento e Ordenamento do
Território**

junho de 2017

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à
obtenção do grau de Mestre em Gestão do Território-Planeamento e
Ordenamento realizada sob a orientação científica de Professor Doutor José
Afonso Teixeira e da co-orientação da Professora Doutora Margarida Pereira

Aos meus pais

Aos meus filhos

Ao Junichi

AGRADECIMENTOS

A todos os professores que me proporcionaram a “aventura” de concretizar este Mestrado.

Ao Professor Carlos Silva e à Professora Maria do Rosário Oliveira pela descoberta de outros territórios e paisagens. Aos meus orientadores o Professor José Afonso Teixeira e a Professora Margarida Pereira pela paciência, dedicação e empenho com que me acompanharam na elaboração desta dissertação. Obrigado!

Governança Multiníveis em Territórios de Baixa Densidade: as Comunidades

Intermunicipais do Alto Alentejo e da Beira Baixa

Maria Gabriela Pereira Menino Tsukamoto

RESUMO

Em Portugal os territórios de baixa densidade traduzem o despovoamento e o envelhecimento populacional do interior, que o investimento dos Fundos Comunitários não conseguiram travar. Essa realidade territorial e a descentralização de competências da administração central através de um processo de governança multiníveis constituem uma problemática pertinente pela ausência de regiões administrativas no modelo político administrativo português.

A falta da escala intermédia favoreceu a descentralização do Estado para o nível local, municípios e freguesias, fragmentando o processo de planeamento e gestão de território e aumentando as assimetrias territoriais. O vazio legal foi ultrapassado com a reforma da administração local de 2013, que reforça a escala intermédia, ao nível das NUTS III, alicerçada nas Comunidades Intermunicipais (CIM) e nas Áreas Metropolitanas (AM). Trata-se de um modelo híbrido, onde os seus órgãos executivos e deliberativos não são eleitos por sufrágio direto. A legitimidade política destes “órgãos” ou entidades, e o seu contributo para a gestão e coesão territorial constitui o objeto do estudo comparado das Comunidades Intermunicipais do Alto Alentejo e da Beira Baixa. Os respetivos territórios, situados nas NUTS II Alentejo e Centro, são adjacentes, periféricos e fronteiriços, com características físicas comuns e relações socioculturais de proximidade.

Identificadas as causas das fragilidades sociais e económicas dos territórios de baixa densidade, importa perceber onde falham as soluções. Os processos de planeamento, o modelo de governação e a incoerência das políticas públicas provocados por diferentes ciclos políticos são analisados e avaliados através do modelo de funcionamento, das atribuições e competências das CIM e dos instrumentos de gestão territorial e de desenvolvimento. As relações intermunicipais e o papel das CIM na coordenação das estratégias de desenvolvimento não são complementados por uma descentralização de competências que permita reforçar a capacitação institucional destas entidades. O enquadramento legal das CIM faz depender a descentralização de competências da deliberação dos seus órgãos, constituídos pelos eleitos municipais. A descentralização de competências da administração central e dos municípios nas CIM não se concretiza por vontade política dos seus órgãos. As funções formais de gestão dos Fundos Comunitários por descentralização ao nível das NUTS III constituem a única competência delegada pela legislação em vigor. A sustentabilidade do funcionamento das CIM depende do financiamento comunitário, comprometendo a autonomia das relações institucionais de cooperação entre os diferentes níveis da administração e de coordenação setorial das políticas públicas. As parcerias evidenciam a importância das CIM para a implementação e coordenação das dinâmicas locais de desenvolvimento socioeconómico, mas revelam repetição de atores sociais, públicos e privados, o que limita a dimensão da participação no processo de governança.

O estudo comparado identifica um padrão comum no funcionamento das duas CIM, nas estratégias de desenvolvimento e na evolução das suas atribuições e competências. As diferenças verificam-se nas relações informais estabelecidas pelas CIM para a implementação das estratégias de desenvolvimento, no âmbito dos Fundos Comunitários, e de cooperação e coordenação das políticas públicas com impacto nos seus territórios.

PALAVRAS-CHAVE: territórios de baixa densidade, governança multiníveis, comunidades intermunicipais, coesão territorial, Alto Alentejo, Beira Baixa.

ABSTRACT

In Portugal, low density territories are related with depopulation and ageing of inland population. This trend was not reversed by EU funds. This reality as well as the decentralization of the central administration competences through multi-level governance policies are a relevant problem due to the absence of administrative regions in the current Portuguese political administrative model.

The lack of an intermediate scale favoured the State's decentralisation to a local level, municipalities and parish councils. This leads to a fragmentation in the territory planning and management processes, therefore enhancing territorial asymmetries.

The legal void was outmoded by the 2013 local administration reformation, which reinforces the intermediate scale, at the NUTS III level, founded at the Intermunicipal Communities (CIMs) and Metropolitan Areas (MAs). We speak about a hybrid model in which executive and deliberative organs are not elected by direct suffrage. Political legitimacy of these entities and their role on territorial cohesion and territorial management convey the body of the comparative study between Alto Alentejo and Beira Baixa's CIM. These territories, located at the Alentejo and Centro's NUTS II are adjacent, peripheral and border areas with common characteristics and sociocultural relations based on proximity.

Once identified the causes of the social and economic fragilities from the low density territories it's key to understand the solutions are failing. The planning processes, the governance model and the incoherent public policies derived from multiple political cycles are analysed and evaluated through the operating model, duties and competences of CIM and territorial and development tools.

Intermunicipal relations and CIM's role in the development strategies' coordination are not complemented by a decentralisation of competencies which enables the reinforcement of these entities' institutional qualification. CIM legal framework makes competencies decentralization to depend on the deliberation of its entities, which are formed by its municipal representatives.

The decentralisation of competences from the central administration and municipalities to the CIMs does not occur due to a lack of will from its political bodies. EU funds management's formal functions due to the decentralisation at the NUTS III level form the only delegated competency on the prevailing legislation. The working CIM's sustainability depends on the community funds. This compromises the autonomy of institutional cooperation relations between different levels of administration and the sectoral coordination of public policies.

These partnerships highlight the importance of CIM's for the implementations and coordination of the local dynamics for socioeconomic development, but also unveil the repetition of both private and public social actors, restraining the participation on the governance process.

The comparative study identifies a common pattern on the performance of both CIMs, both at its development strategies and on the evolution of its attributions and competencies. We verify these differences on the unofficial relations established between CIMs for the deployment of development strategies in the scope of the EU funds and in the cooperation and coordination of the public politics with impact on its territories.

KEYWORDS: low density territories, multi-level governance, Intermunicipal Communities, territorial cohesion, Alto Alentejo and Beira Baixa's CI.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
Capítulo I: OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE E A GOVERNANÇA MULTINÍVEIS	6
I. 1. Territórios de baixa densidade	7
I.1.1. O Território e os territórios	15
I.1.2. Do Espaço Europeu à coesão territorial: orientações de política	16
I.2. Governança Multiníveis	25
I.2.1 O sistema e as relações	28
I.2.2. A emergência do conceito de Governança	30
Capítulo II: AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS EM PORTUGAL	37
II. 1. Das associações de municípios às Comunidades Intermunicipais: evolução do modelo político-administrativo	38
II.1.1. A Constituição da República Portuguesa e as Regiões Administrativas	38
II.1.2. A desconcentração da Administração Central	42
II.1.3. As Associações de Municípios	44
II.1.4. A descentralização político administrativa e os impactos da escala europeia	45
II.2. As Entidades Intermunicipais: modelo, estrutura, atribuições e competências	48
II.2.1. As NUTS III	48
II.2.2. A Reforma da Administração Local (RAL, 2011)	50
II.2.3. Estrutura, Atribuições e Competências	51
Capítulo III: AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS DO ALTO ALENTEJO E DA BEIRA BAIXA: ESTUDO COMPARADO	54
III.1. Modelo metodológico	54
III.2. Enquadramento geográfico	60
III.3. Caracterização socioeconómica	62
III.3.1. População e território	64
III.3.2. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)	68

III.4 Movimentos pendulares e fluxos	80
III.5. Os Instrumentos de gestão territorial e de desenvolvimento territorial	82
III.5.1. Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)	82
III.5.2. Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD) e Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT)	86
III.6 Modelo de funcionamento das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa	97
III.6.1. Constituição dos Órgãos	97
III.6.2. Eleição dos órgãos	98
III.6.3. Funcionamento dos órgãos	101
III.7 Cooperação, Coordenação, Parcerias e Relações Institucionais	104
III.7.1. Cooperação	104
III.7.2. Coordenação	106
III.7.2. Relações institucionais	108
III.7.3. Participação e Parcerias	114
Capítulo IV: AS CIM ALTO ALENTEJO E BEIRA BAIXA E A GESTÃO TERRITORIAL	119
IV.1. Características socioeconómicas e movimentos pendulares	120
IV.2. Os modelos territoriais e afirmação dos territórios	122
IV.3. As estratégias de desenvolvimento territorial da CIMAA e CIMBB: oportunidades e constrangimentos	123
IV.4. O funcionamento da CIMAA e CIMBB: relações de cooperação e Coordenação	124
IV.5. A capacitação institucional da CIMAA e da CIMBB	125
CONCLUSÃO	128
Referências Bibliográficas	
Fontes	
ANEXO 1 - Figuras	
ANEXO 2 - Quadros	
Anexo 3 - Entrevistas	

Declaração

INTRODUÇÃO

O contexto em que se desenvolve a presente dissertação justifica a sua atualidade perante um sistema e um modelo político-administrativo que se alteram, em diferentes ciclos políticos, colocando desafios à gestão do território e ao desenvolvimento socioeconómico.

Em Portugal há frases e “chavões” utilizados para referir a situação do interior, por quem exerce o poder político, repetidos exaustivamente nos 40 anos de Poder Local: as assimetrias entre o “interior e “litoral”, a designada, erradamente, “desertificação” (em vez de despovoamento); um País a duas velocidades, a falta de investimento no interior, a perda de população; o encerramento de serviços públicos; a autonomia e a descentralização de competências. Estas frases refletem uma realidade dos territórios de baixa densidade. Tudo parece incontroável ao longo de mais de quatro décadas, onde os dados estatísticos se limitam a confirmar a realidade que se agrava em cada ciclo político, em tempos de globalização, de mudanças constantes, onde as populações residentes, cada vez mais envelhecidas, se isolam como forma de resistir a dinâmicas que não controlam.

A pertinência do tema cresceu no decurso da elaboração da dissertação com a temática dos territórios de baixa densidade, a ser considerada, pelo atual ciclo político, como uma prioridade, tendo o XXI Governo (2015-2019), criado a Unidade de Missão de Valorização do Interior, responsável pela elaboração do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT) (2015). Neste ciclo político discute-se também com os Municípios e as Comunidades Intermunicipais (CIM) um novo modelo de descentralização de competências.

A realidade dos territórios de baixa densidade e o seu modelo de governação é um tema atual e, por isso importa saber como o conceito de governança multiníveis se aplica a estes territórios.

As comunidades intermunicipais são órgãos político-administrativos, associações de municípios, entidades? Quais as suas atribuições e competências, como funcionam, que relações estabelecem, qual a sua capacitação institucional? O que mudou desde a Lei 45/2008, de 27 de agosto, um intervalo de tempo de sete anos, onde o País se confrontou com uma crise económica, resultante de uma crise financeira global (2008), com as consequentes restrições no funcionamento do Estado, onde se incluem as Autarquias Locais e os seus órgãos.

Nos territórios de baixa densidade importa analisar o que mudou e se alterou no modelo político administrativo. A gestão territorial reflete um processo de planeamento mais flexível, responsável, coerente, cooperante, coordenado e participativo, uma efetiva governança multiníveis (*multi-level governance*) contribuindo para a qualidade de vida das suas populações? Qual o contributo para aumentar a resiliência territorial?

O atual quadro legal (Lei 75/2013, de 12 de setembro) que reafirma o nível intermédio de governança multiníveis, alicerçado nas Comunidades Intermunicipais (CIM) e nas áreas metropolitanas, face às fragilidades identificadas nos territórios de baixa densidade, permite enquadrar a questão fundamental da dissertação:

Qual o contributo das Comunidades Intermunicipais para a coordenação e a integração de políticas regionais no processo de planeamento e ordenamento do território e, de forma transversal, para a coesão sócio económica e a resiliência dos seus territórios?

A resposta a esta questão permite analisar e avaliar a aplicação de um modelo de descentralização administrativa recente, os antecedentes, evolução e os impactos na governação dos territórios. A problemática dos territórios de baixa densidade, justifica a opção pela comparação, através da aplicação do conceito de governança territorial, das dinâmicas de dois territórios adjacentes, periféricos, fronteiriços, correspondentes a duas Comunidades Intermunicipais, a do Alto Alentejo (CIMA) e a da Beira Baixa (CIMBB). Estas situam-se em NUTSII diferentes, respetivamente Alentejo e Centro, com processos de organização diferenciados, onde a importância das motivações e pressões dos atores sobre o território afirmam o seu papel na escolha do modelo de Comunidade, contrariando um planeamento *top-down*. Os motivos aqui abordados determinam a sua pertinência e atualidade, questionando a aplicação deste modelo político-administrativo para o incremento de novas formas de governo e governabilidade.

A questão de partida para o estudo comparado, permite levantar outras questões subsidiárias, que são transversais à problemática dos territórios de baixa densidade. Os contextos regionais com as suas características físicas, socioculturais, económicas e de mobilidade inter-regional condicionam a evolução do modelo político administrativo.

Assim, questiona-se:

- de que forma estas sub-regiões se podem organizar com base em dinâmicas territoriais

que contrariem as fronteiras dos anteriores distritos e possam constituir novas entidades territoriais com legitimidade e identidade?

- de que forma a fragmentação territorial, em territórios de baixa densidade, criou (ou não) novas oportunidades de reorganização, e como é que as CIM enfrentam estes desafios para o desenvolvimento territorial?

No processo de governança multiníveis é a partir da sua dimensão vertical que se estrutura a organização administrativa do Estado e o exercício de Poder. Coloca-se a dúvida se este exercício de Poder é efetivo quando aparecem estruturas ao nível intermédio (como as CIM), que se situam num limbo entre o órgão político administrativo e as associações de municípios. A descentralização só se concretiza por decisão dos Conselhos Intermunicipais constituídos pelos municípios.

Assim, questiona-se:

- Conseguirão as CIM “substituir” as regiões administrativas ou serão entidades de prestação de serviços aos municípios?
- Como se estabelecem as relações intermunicipais e como a influência de outras CIM pode criar constrangimentos à capacitação institucional, permitindo estabelecer parcerias institucionais mais vantajosas?

As questões levantadas permitem a organização em objetivos gerais (OG) e específicos (OE), facilitando a metodologia utilizada para a análise comparada de acordo com os resultados esperados. Sendo um estudo comparativo, tem como referencial o território e as relações de interação que se estabelecem no tempo, sujeito a fatores externos de mudança e a possíveis novas reformas. Assim, definem-se como objetivos gerais e objetivos específicos:

OG 1. Questionar os contributos das CIM, em territórios de baixa densidade, periféricos, adjacentes e fronteiriços para o reforço da sua coesão socioeconómica e resiliência.

- OE1.1 - Analisar os contextos regionais que determinaram a organização das novas NUTS III em função das suas características físicas, relações socioculturais, económicas e mobilidade inter-regional;
- OE1.2 - Avaliar o impacto dos modelos de conectividade territorial e sistemas urbanos policêntricos nas subregiões com menor dinâmica territorial e as

oportunidades para o incremento de novas formas de governança vertical e horizontal.

OG 2. Avaliar a capacitação institucional das CIM no contexto regional, nacional e supranacional.

- OE2.1. Avaliar as atribuições e competências das comunidades intermunicipais no processo de governança multiníveis;
- OE2.2. Avaliar o funcionamento dos órgãos constituintes das CIM e a gestão das relações com os municípios e intermunicipais.

A partir das questões colocadas procedeu-se à seleção dos dados e à opção por um modelo de análise metodológica misto utilizando métodos quantitativos e qualitativos sendo utilizadas técnicas de análise estatística, documental e entrevistas. O método quantitativo foi utilizado na análise estatística das variáveis selecionadas, o qualitativo para a análise documental e a entrevista para a prospetiva do modelo de governação das CIM. A metodologia e as técnicas utilizadas são abordadas no capítulo do estudo comparado das CIMBB e CIMAA, mas pretende-se que, de acordo com os objetivos gerais e específicos, contribuam para os resultados esperados, que se elencam:

- Contributos das CIM para a gestão territorial segundo um processo de governança multiníveis participado, através das suas relações de cooperação, coordenação e colaboração;
- Reconhecimento da capacidade institucional das CIM, pelos diferentes atores, entidades e níveis da administração pública, para o desenvolvimento territorial.

A contextualização do estudo comparado é efetuada a partir da problematização dos conceitos de territórios de baixa densidade e de governança multiníveis; da influência da europeização das políticas públicas (“efeito Europa”), através das orientações de política comunitária, em particular no planeamento e ordenamento do território, e da evolução do modelo político administrativo do Estado português e as suas reformas.

O estudo comparado permite efetuar uma reflexão sobre o impacto da alternância de modelos político-administrativo nas dinâmicas territoriais, através das oportunidades e constrangimentos para a governança territorial.

A vantagem de se conhecer e viver uma realidade, decorrente do exercício de funções de presidente de Câmara Municipal num município do interior durante doze anos é, do ponto visto metodológico, para a presente dissertação, um constrangimento que se pretende ultrapassar com o devido distanciamento.

CAPÍTULO I – OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE E A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A territorialização das políticas públicas e as suas consequências no modelo político administrativo são abordadas através da contextualização das políticas comunitárias que determinam as orientações de política de ordenamento do território, os seus instrumentos de gestão e a aplicação do conceito de governança. O efeito Mundo (globalização) e o efeito Europa (europeização) justificam a tendência para a convergência de sistemas e de culturas de ordenamento do território e, em termos mais gerais, dos modelos políticos, sociais e económicos. A globalização e o impacto na forma como se responde à mudança com uma dimensão temporal mais curta, gerindo incertezas, condicionam a forma como os diferentes atores atuam sobre os territórios segundo os seus interesses e atividades. Assim, se alteram as visões de Ordenamento do Território: “ (...) *spatial planning*”- traduz uma conceção de ordenamento do território mais abrangente, integrada e estratégica, assente na cooperação entre diferentes atores (planeamento participado, colaborativo e deliberativo) na coordenação de diferentes políticas de base territorial e setoriais (governança territorial) em torno de uma agenda territorial comum de natureza prospetiva (visão estratégica partilhada)” e “(...)o ordenamento do território é crescentemente encarado como uma forma de governança”¹ (Ferrão, 2009:39).

O ordenamento do território torna-se mais flexível perante a necessidade de convergência de políticas numa dimensão espacial a escala superior. Esta necessidade de convergência e de planeamento prospetivo surge para responder a modelos políticos, económicos e sociais que se alteraram desde 1970. A desregulação dos mercados, as pressões sobre os recursos territoriais (finitos), as contradições entre crescimento e sustentabilidade (as questões ambientais), a concentração e o despovoamento, onde se questiona o papel do Estado, o seu funcionamento e estrutura, têm implicações no ordenamento do território e no processo de planeamento. Assim, são abordados os conceitos e a problemática do ordenamento do território como forma de governança, tendo “os conceitos de interesse público como valor, planeamento como actividade social e território como referencial”

¹ Sublinhado nosso

(Ferrão, 2009:46) e como objetivo a discussão dos desafios que se colocam aos territórios de baixa densidade perante o modelo de governação em vigor.

I.1. Territórios de Baixa Densidade

A definição de territórios de baixa densidade altera-se, conforme as políticas públicas e as suas orientações de política. Para além da densidade populacional ($<50\text{hab}/\text{Km}^2$, segundo o regulamento CE 1083/2006), referem-se outros indicadores que permitem definir uma matriz comum, de acordo com o seu âmbito e escala. Situando Portugal no contexto Europeu são tidos como base os seguintes indicadores²:

- o PIB per capita
- o índice de dependência de idosos e o índice de envelhecimento da população
- a taxa de fecundidade
- a variação populacional

Portugal apresenta uma estrutura dualista no que se refere aos valores da densidade populacional (Fig. 1). A faixa litoral, a Norte de Setúbal, detém valores comparáveis com os de outras regiões europeias desenvolvidas. Por sua vez, os territórios com menor densidade populacional em Portugal continental situam-se no interior da Região Centro e no Alentejo.

A taxa de variação da população indica uma recessão populacional na maioria do território nacional com exceção da Área Metropolitana de Lisboa (AML) (Fig. 2). A taxa de fecundidade revela um predomínio de valores entre 1.35 e 1.5, coincidente com o comportamento recessivo da população, com exceção da AML. As implicações traduzem-se no envelhecimento da população e no aumento do índice de dependência de idosos que, em 2015 em Portugal (31,8%) já se situa acima da média da UE (28,5%).

² Estes indicadores já foram referidos no Livro Verde sobre a Coesão Territorial (LVCT), e mais recentemente no Interior em Números da UMVI (2016).

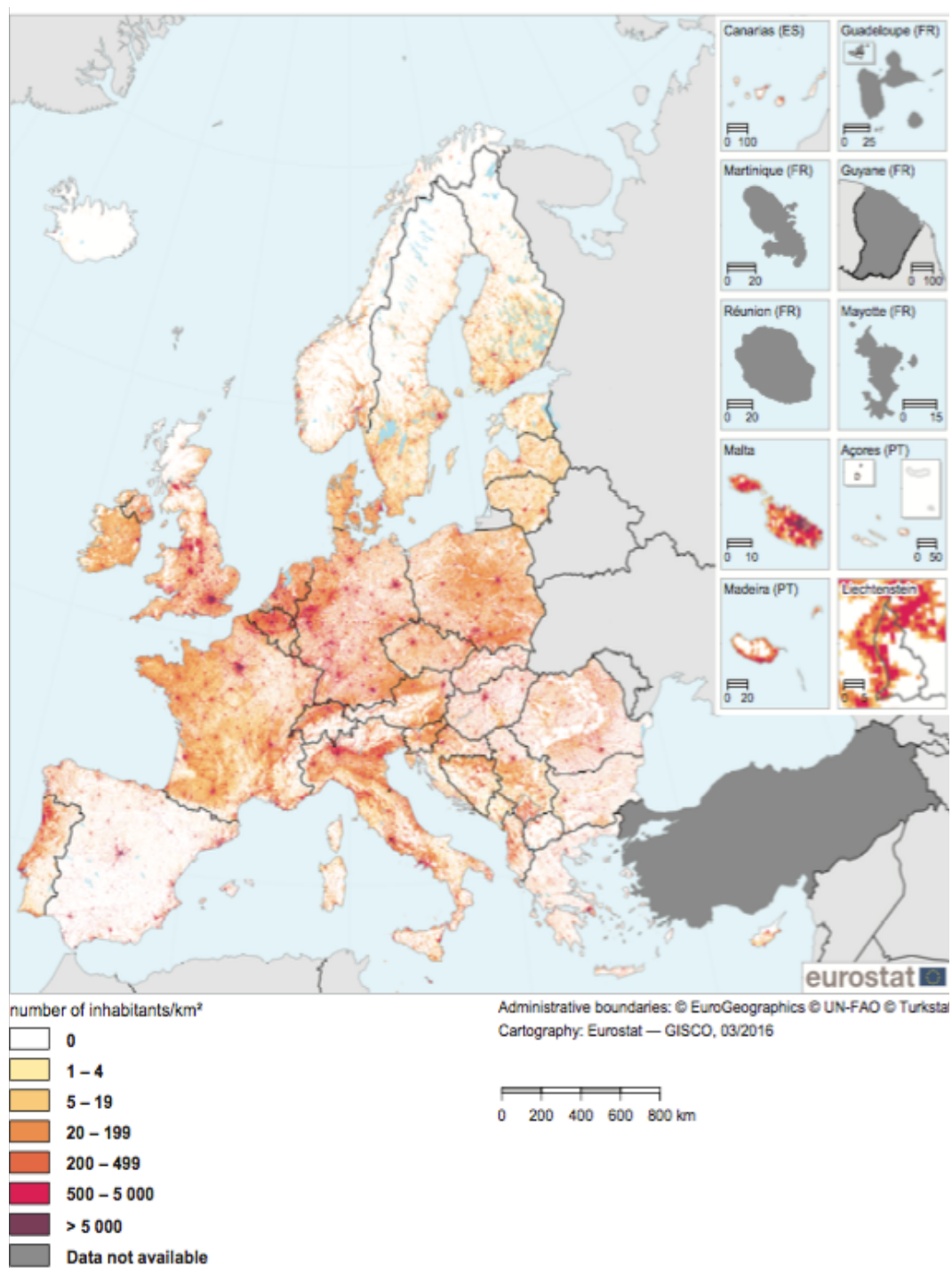


Figura 1: Densidade populacional UE-28, 2015

Fonte: Eurostat, 2016

De acordo com o Eurostat, no horizonte 2050, a previsão é a mais elevada (>62%) na maioria das NUTS II, com exceção da AML e Algarve, prospetivando-se uma diminuição significativa na população ativa (Fig.3). Salienta-se que o envelhecimento da população ocorre em toda a Europa, pelo que associado aos indicadores regressivos de crescimento e fertilidade da população, estima-se que o decréscimo da população ativa, nos próximos 50

anos, passe de 4 trabalhadores por cada pessoa com mais de 65 anos, para 2 trabalhadores, com o consequente aumento do crescimento do emprego, passando dos 68% para os 75%. (CE,2015; UMVI, 2016:13).

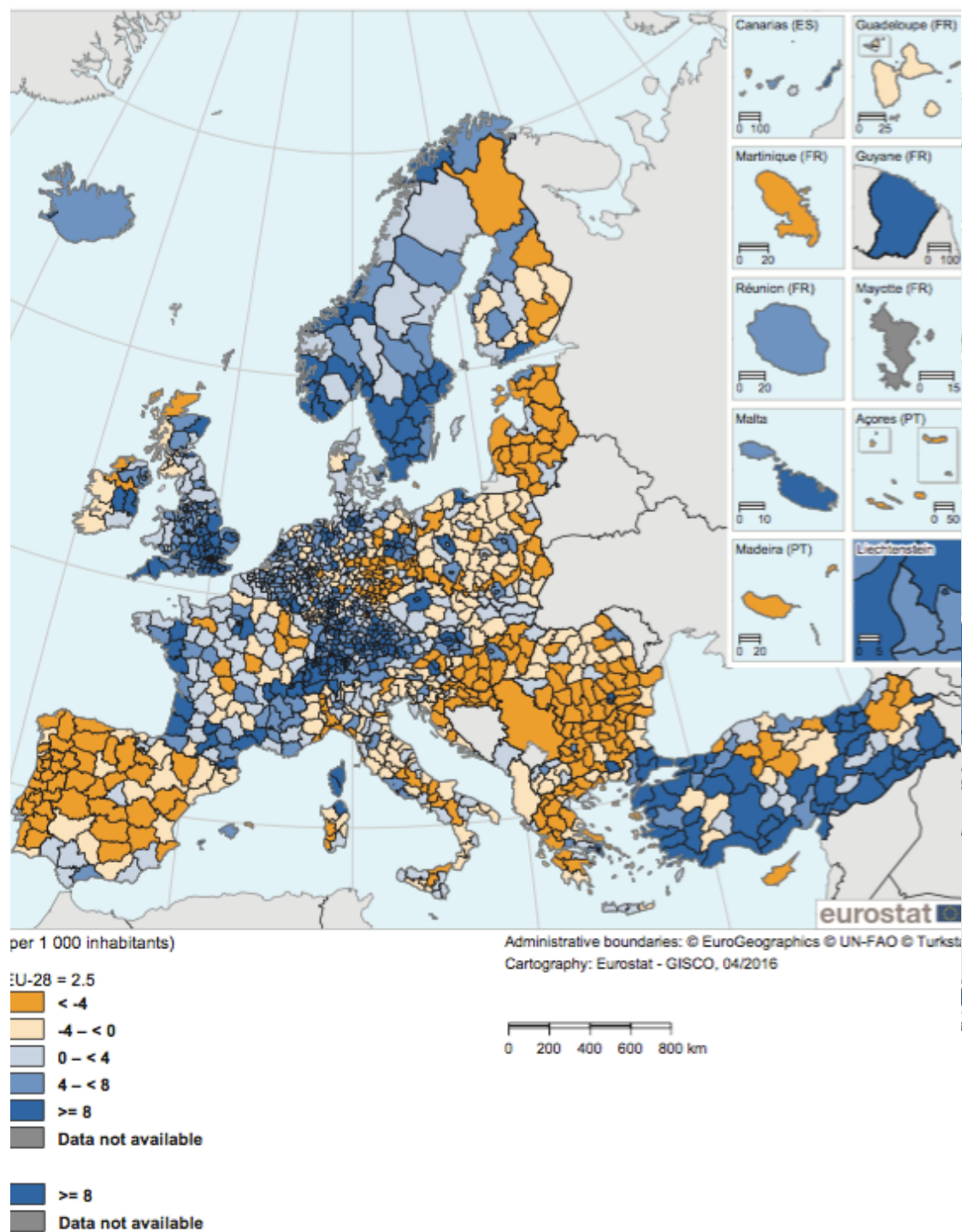


Figura 2: Variação de população por 1.000 hab. NUTS III, UE-28 ,2014

Fonte: Eurostat, 2016

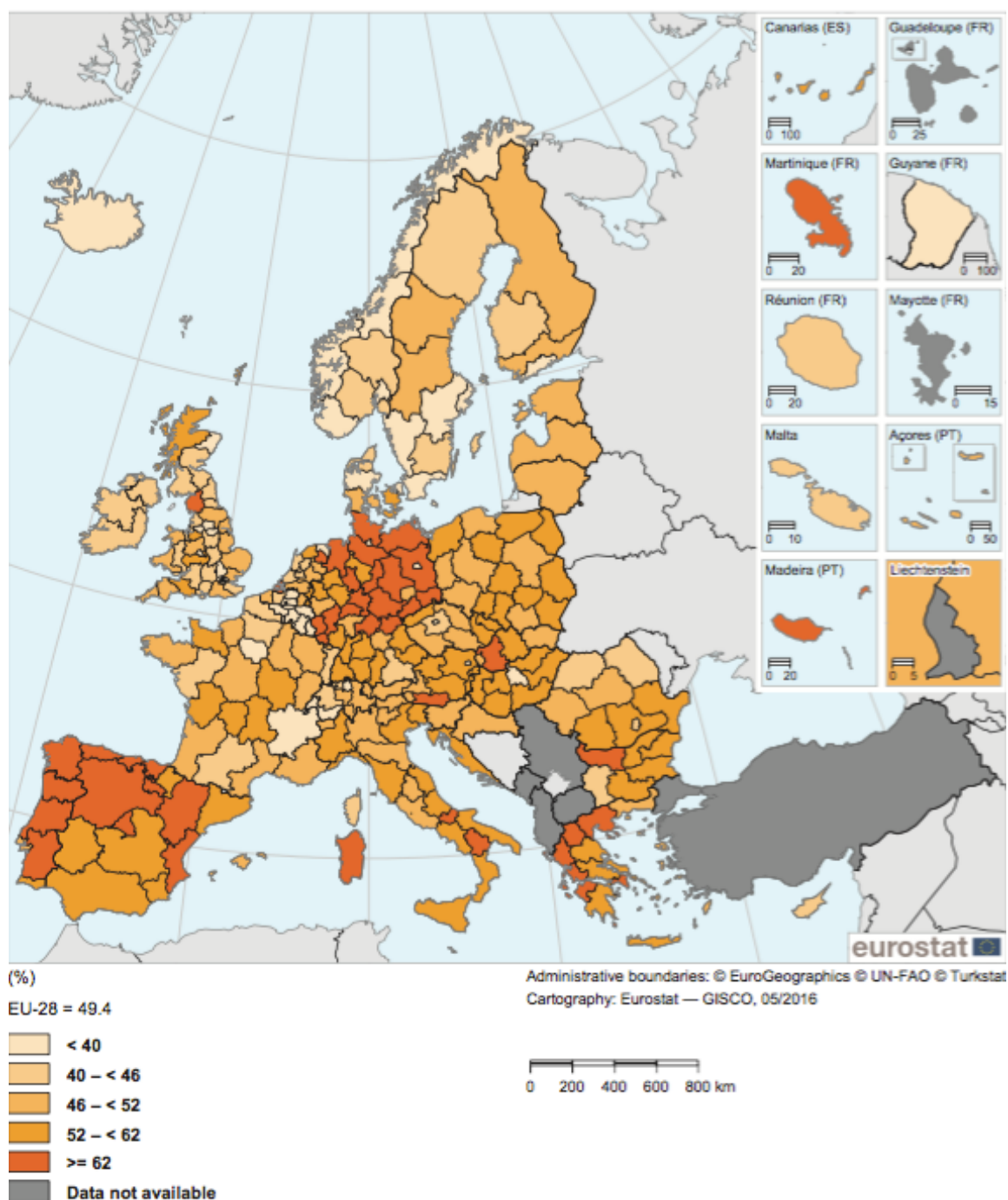


Figura 3: Projeção do índice de dependência idosos, NUTS II, UE-28, 2050

Fonte: Eurostat, 2016

Em Portugal, o PIB per capita (inferior a 75%, na UE 28), apresenta os valores mais elevados na AML e no Algarve, ocorrendo os mais baixos nas NUTS II, Norte, Centro e Alentejo (fig.4).

No contexto europeu, a análise dos mapas permite concluir que os territórios de baixa densidade nem sempre coincidem com os de menor PIB per capita. Assim, questiona-se se a

relação baixa densidade/baixo PIB per capita, poderá ser “fiável” para aferir da qualidade de vida das populações, do seu nível de desenvolvimento socioeconómico e coesão territorial.

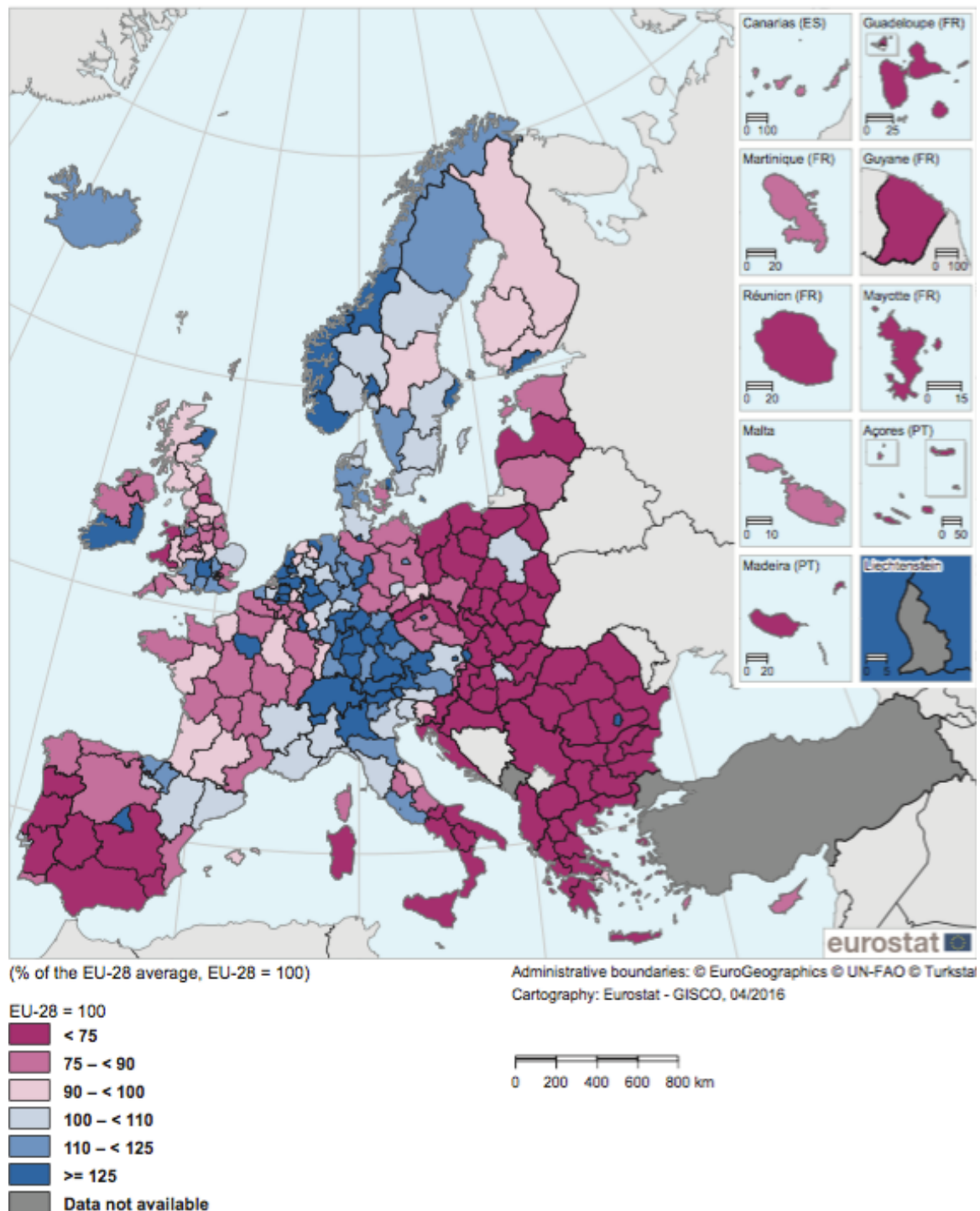


Figura 4: PIB per capita por NUTS II, UE-28, 2014

Fonte: Eurostat, 2016

Os países do Norte da Europa, com baixas densidades populacionais, têm um PIB per capita mais elevado, embora seja bem visível a hegemonia dos países/regiões do Centro da

Europa (correspondentes à “banana” azul de Brunet (1989) (anexo 1, Fig. I), com consequente concentração da atividade económica, que contribui para uma maior densidade populacional. Quanto ao posicionamento geográfico litoral/interior, tanto em Portugal como em outros países da UE-28, ocorrem NUTS II, com baixa densidade populacional, em regiões do litoral, da mesma forma, que existem regiões do interior com maior densidade populacional. Assim, devem ser considerados outros indicadores de acordo com as especificidades dos territórios, que justifiquem a classificação de territórios de baixa densidade, ou territórios de interior, nomeadamente de âmbito, social, económico, ambiental, cultural e político (Associação Portuguesa de Geógrafos, 2009:sp).

A relação crescimento populacional/PIB é redutora na definição de territórios de baixa densidade pois, no contexto europeu, Portugal seria integralmente considerado território de baixa densidade. A Unidade de Missão de Valorização do Interior (UMVI) é criada em 2015, pelo XXI Governo, com o propósito de contribuir para a coesão territorial, através do Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT). No Documento “Interior em Números”, apresentado pela UMVI, estabelece uma análise multicritério para definir os “territórios com valorização positiva”, alterando a designação para territórios de interior de acordo com a deliberação CIC nº 55/2015. Os territórios de baixa densidade são coincidentes com os agora designados como territórios de interior. Em Anexo (Anexo I, Fig. II) identificam-se os concelhos do interior desde 2001, de acordo com as Portarias n.º 1467-A/2001, de 31 de dezembro e n.º 1117/2009 de 30 setembro. Estas portarias identificam os concelhos e freguesias do interior de acordo com critérios, demográficos e económicos (nível de produção, rendimento e poder de compra). O objetivo é estabelecer benefícios fiscais que incentivem ao investimento privado no interior. A deliberação CIC nº 55/2015 também recorre a indicadores demográficos, socioeconómicos e territoriais.

Os territórios de baixa densidade têm uma matriz comum, que convém contextualizar em termos europeus: a estrutura urbano-rural do território Europeu permite identificar a relação que se estabelece entre territórios diversificados em termos de uso e funções mais ou menos urbanas ou rurais (Fig. 5). O território nacional distingue-se pelo facto de a maioria das suas NUTS III serem predominantemente rurais, e só duas NUTS III/II, serem predominantemente urbanas (as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto). Assim, questiona-se o facto de as tipologias das regiões predominantemente rurais e com baixa

densidade populacional não serem coincidentes. Mas, estabelecendo a relação com o PIB per capita, se no caso das NUTS II, os valores são coincidentes, já o mesmo não se verifica na Europa do Norte. As regiões predominantemente intermédias no centro da Europa, intercalam as urbanas e rurais, mostrando a diversidade entre regiões na sua matriz territorial.

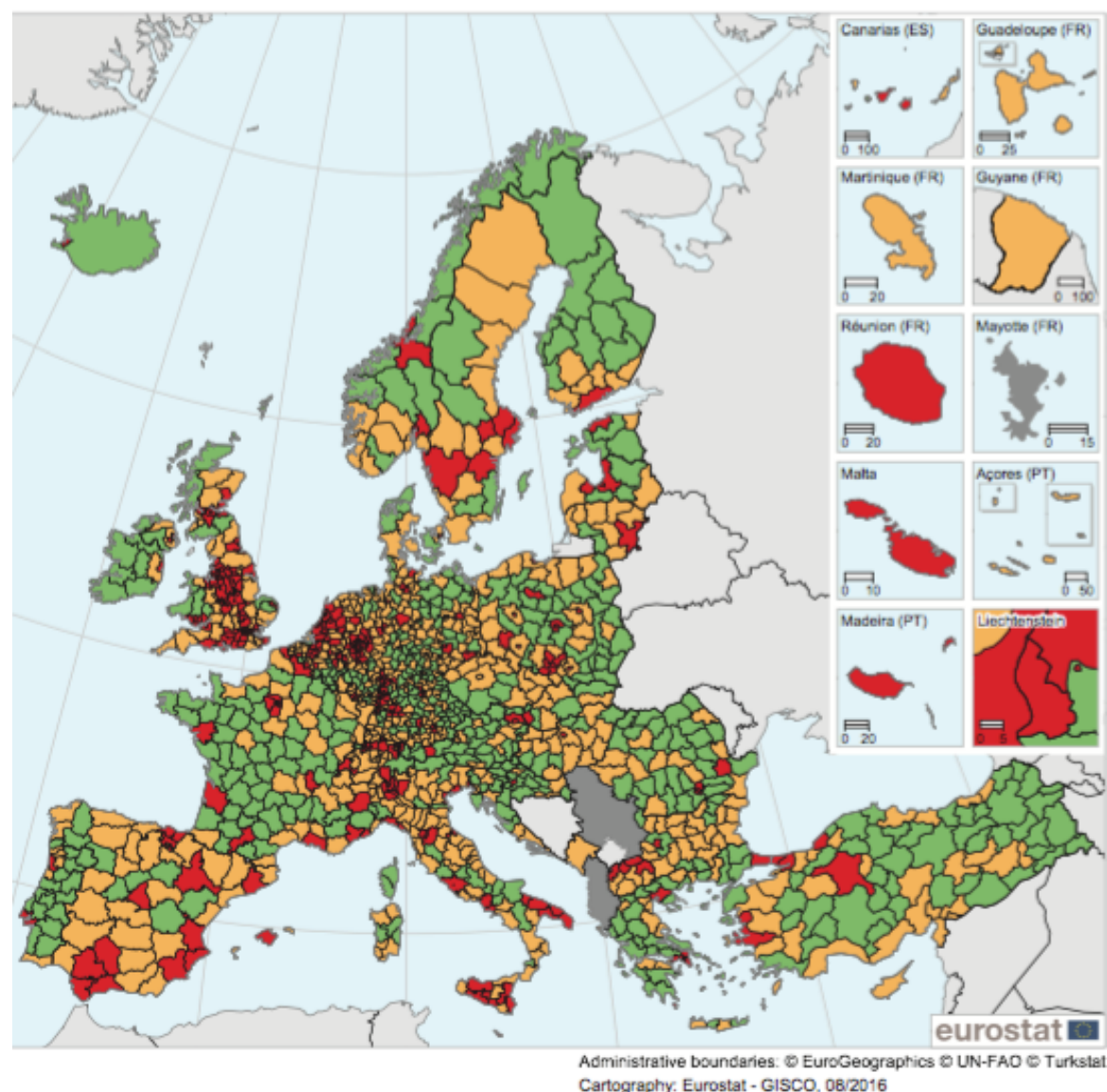


Figura 5: Tipologia Urbano-Rural por NUTS III, UE-28, 2013

Fonte: Eurostat, 2016

Da mesma forma, algumas NUTS III, identificadas como rurais, não estão referidas como territórios de baixa densidade/interior na legislação nacional.

Os territórios rurais apresentam diversidade nas suas características físicas, onde a capacidade de uso do solo (classes de uso) e as condições edafo-climáticas determinam os volumes de produtividade e a preservação dos recursos naturais. A estrutura fundiária, sendo diversificada na maioria do território nacional, oscila entre a grande propriedade no Sul, e a pequena propriedade e minifúndio, no Norte, mais montanhoso. Estas duas variáveis associadas constituem um obstáculo à produtividade agrícola e favorecem o abandono, nos territórios de baixa densidade.

Quadro 1: Matriz comum dos territórios de baixa densidade (2015)

Território	Demografia	Economia	Aspetos sociais
<p>Áreas rurais abandonadas.</p> <p>Recursos naturais: áreas protegidas e rede natura 2000.</p> <p>Redes de mobilidade e conectividade não descentralizadas (redes secundárias).</p> <p>Predomínio de serviços públicos de saúde:(hospitais), educação .(universidades) nos Centros Urbanos Regionais (CUR).</p> <p>Serviços desconcentrados da administração central, nos centros urbanos regionais.</p>	<p>Diminuição da população.</p> <p>Envelhecimento da população.</p> <p>Elevado índice de dependência de idosos e total.</p> <p>Diminuição da população ativa.</p> <p>Baixa índice de fertilidade.</p> <p>Saldo natural negativo.</p> <p>Perda de população jovem.</p> <p>Saldos migratórios negativos.</p>	<p>Serviços sociais e administrativos como principal atividade económica.</p> <p>Baixo rendimento da população empregada (média do rendimento mensal).</p> <p>índice de competitividade inferior à média nacional: ausência de empreendedorismo.</p>	<p>Baixa nível de formação (taxa de escolarização).</p> <p>Baixo valor das pensões.</p> <p>Dependência de apoios sociais (RSI).</p> <p>Prestação de serviços de saúde deficiente (baixo nº de médicos por 1000 habitantes).</p> <p>Não renovação do tecido social: Fraca capacidade de intervenção e participação.</p> <p>Elevada taxa de desemprego.</p>

Fonte: Elaboração própria (dados do INE e do Eurostat), 2015

A matriz comum dos territórios de baixa densidade sintetiza-se no quadro 1, mas não se refere a baixa densidade populacional, porque é comum e transversal. Os dados sociais referem-se à dependência dos indicadores da taxa de escolarização (a maioria com o 1º ciclo), e às consequências do envelhecimento da população, com as baixas reformas resultantes da atividade no setor primário e o grande número de reformas de valor mínimo. A dependência do Rendimento Social de Inserção (RSI) reflete a não renovação do tecido social, com uma população ativa com idade mais avançada e desempregados de longa duração, que perderam o direito ao subsídio de desemprego. A fraca capacidade de intervenção e participação resulta da não renovação do tecido social, com a migração dos mais jovens e com nível superior de formação, o que é justificado pelos fluxos migratórios e saldos migratórios negativos. As

questões institucionais e relativas ao modelo de governação, pela sua complexidade e influência nos territórios de baixa densidade, constituem o objeto desta dissertação pelo que são contextualizadas tendo como referência as políticas públicas de ordenamento do território à escala europeia e nacional e os seus impactos nos territórios de baixa densidade.

1.1.1. O Território e os territórios

Os territórios diferenciam-se pelas suas características físicas e as relações socioeconómicas que se estabelecem sobre o uso e a transformação do solo. O potencial territorial depende das suas características biofísicas, que condicionam os seus recursos endógenos (dimensão material), sujeitos a alterações de natureza antrópica. As relações funcionais, os diferentes modelos de produção, consoante as necessidades e as expetativas geradas em diferentes ciclos económicos sobre os recursos contribuem para a diversidade territorial. As expetativas sobre o território têm associada uma dimensão simbólica onde os valores, culturais e identitários, refletem formas diferenciadas de intervenção de indivíduos e grupos sociais. A organização dos indivíduos e dos seus grupos sociais e as assimetrias entre o seu nível educativo, cultural e económico contribuem para formas desiguais de apropriação e de uso do solo. A forma como se estabelecem as relações de produção e a consequente apropriação coletiva do uso e transformação do solo, onde se associam os valores culturais e sociais, conferem-lhe a identidade e percepção diferenciada sobre o “seu território”. O território é um recurso ou complexo de recursos: humanos, naturais e de posicionamento (Ferrão, 2009). O território não é homogéneo pois os seus recursos humanos, naturais (características fisiográficas) e a sua localização geográfica (posicionamento), constituem uma oportunidade ou constrangimento ao seu desenvolvimento. Estes recursos combinam-se de forma específica condicionando as dinâmicas territoriais, correspondendo a períodos de crescimento, estagnação ou declínio.

As dinâmicas territoriais estão dependentes dos ciclos de desenvolvimento e dos respetivos modelos socioeconómicos e políticos que se alteram no tempo com intervalos mais ou menos longos. As assimetrias no território definem territórios que correspondem a diferentes níveis de desenvolvimento, pela forma como se transformam os seus recursos, se faz a sua apropriação e valoração pelo ciclo económico predominante. A valoração dos recursos pelo ciclo económico, não significa um nível socioeconómico mais coeso e equitativo, pois depende da forma como se estabelecem as relações de transformação/produção e de

exploração das potencialidades dos territórios. Os ciclos económicos alteram-se de acordo com a predominância de setores de atividade, desde o primário, passando pelo secundário e o terciário, que ainda hoje caracterizam as diferenças territoriais, à escala mundial, contribuindo para as assimetrias e as diferenças de coesão socioeconómica entre territórios.

Nesta dissertação a referência à escala europeia justifica-se pelos impactos da convergência no ordenamento do território do nosso país e no nosso modelo de desenvolvimento. No entanto, deve ter-se presente a escala mundo pela utilização de recursos escassos, que não se renovam num intervalo de tempo correspondente à nossa esperança de vida. Assim, cabe-nos a responsabilidade de garantir a sustentabilidade das gerações vindouras, reconhecendo a dimensão intergeracional do planeamento e ordenamento do território.

As diferenças entre territórios, as fragilidades de desenvolvimento e as consequentes assimetrias, foram contrariadas por intervenções de massificação. A igualdade significava soluções idênticas, através da mesma tipologia de ações, para problemas com causas diferentes que exigiam (e exigem) respostas diferenciadas e diversificadas, de acordo com as suas especificidades. A emergência do conceito de território, e a constatação da sua diversidade, corresponde à alteração das formas de planeamento e de ordenamento do território. O planeamento e ordenamento é o instrumento para atingir os objetivos de coesão territorial, pelo que é uma política pública. As orientações de política da UE, no espaço europeu, para o planeamento e ordenamento do território, são decisivas na alteração do conceito de território, mas sobretudo para um desenvolvimento social e económico de base territorial.

1.1.2. Do Espaço Europeu à Coesão Territorial: Orientações de política

O conceito de coesão territorial é relativamente recente. Contudo, para se entender a pertinência desta nova dimensão é preciso recuar na história da própria UE. Os ciclos temporais distintos, de crescimento e recessão, contribuem para as assimetrias e desigualdades entre os Estados membros da UE colocando novos desafios de orientações de política (Barca, 2009). A UE constrói-se desde o Tratado de Paris (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço- CECA, 1951) ao Tratado de Roma (Comunidade Económica Europeia, CEE, 1957), mas é com o Ato Único Europeu que se estrutura o espaço europeu, os mercados sem fronteiras e o Sistema Monetário Europeu. Pela sua influência no modelo de desenvolvimento

socioeconómico e no ordenamento do território dos Estados membros constitui o ponto de partida para a evolução do conceito de coesão territorial.

O Ato Único Europeu renova os Tratados de Paris e o Tratado de Roma e introduz o Conselho Europeu (CE) e o reforço dos poderes do Parlamento Europeu. Segundo Jacques Delors:” *“ O Acto Único é, numa frase, a obrigação de realizar simultaneamente o grande mercado sem fronteiras e também, a coesão económica e social, uma política europeia de investigação e tecnologia, o reforço do Sistema Monetário Europeu, o começo de um espaço social europeu e de ações significativas em relação ao meio ambiente”* (<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000037591/>).

O “espaço social europeu” está presente no artigo 130º do Ato Único: “TÍTULO V A coesão económica e social: Artigo 130º-A. A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolve e prossegue a sua ação tendente ao reforço da sua coesão económica e social. Em especial, a Comunidade procura reduzir a diferença entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.” Tal posição reflete os princípios da Carta Europeia do Ordenamento do Território (Conferência de Torremolinos, 1983, com Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território), onde surgem as dimensões democrática, global, funcional e prospetiva do ordenamento do território, tendo como objetivos:

- O desenvolvimento socioeconómico equilibrado das regiões;
- A melhoria da qualidade de vida;
- A gestão responsável dos recursos naturais e a proteção do ambiente;
- A utilização racional do território.

A utilização racional do território pressupõe a consideração das dimensões social, económica e ambiental, de forma integrada, de acordo com as suas especificidades, que se conciliam de forma equilibrada, contrariando uma perspectiva economicista e centralizadora.

O Ato Único Europeu, no seu artº130º-B, define a política económica que contribui para concretizar os seus objetivos de coesão social e económica através dos “fundos com finalidade estrutural (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)³, secção «Orientação», Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional), do

³ Atualmente FEADER

Banco Europeu de Investimento e dos outros instrumentos financeiros existentes” e no artº 130.º-C.” O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tem como objetivo contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais na Comunidade através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio.”

A UE reconhece os seus constrangimentos e estabelece as suas orientações de política, mas tal não impede a incapacidade de diminuir os desequilíbrios regionais que se agravam internamente. Os instrumentos de política comunitária vinculam os países às suas diretrizes com uma contrapartida de financiamento onde se destacam o FEDER e o FEADER, que determinam uma viragem no desenvolvimento das regiões, nomeadamente no interior, mais rural e agrícola.

A própria UE reconhece que os objetivos de desenvolvimento regional e da Europa das Regiões carecem de um planeamento e ordenamento do território. As mudanças cada vez mais rápidas de uma sociedade global, com as oportunidades que têm de inserção em mercados mais alargados, mas com os constrangimentos de dependência perante as incertezas dos processos de mudança, justificam as novas orientações de política da UE. “A mundialização dos circuitos financeiros estimulou a concentração das empresas, que se tornaram cada vez mais internacionais, anónimas e horizontais. Este processo favorece as economias mais fortes. (...) inserção em espaços mais vastos representa uma oportunidade de desenvolvimento social, económico e cultural, mas reforça a dependência de processos de mudança de controlo impossível, quer no tempo, quer nos impactos territoriais e económico-sociais locais. “ (Pereira, 2009:85). A contradição existe pelo facto da UE definir diretrizes e normas regulamentadoras, em vários domínios das políticas setoriais, onde tem competências, com o objetivo de estabelecer princípios de convergência, que não se aplicam ao ordenamento do território. Os motivos são justificados pela aplicação do princípio da subsidiariedade, pelo que a coordenação de políticas setoriais com impacto territorial necessita de uma visão partilhada do espaço europeu.

Os novos desafios do planeamento e ordenamento do território colocam-se a partir do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC) (CE,1999), assinado pelos ministros da UE com a tutela do Ordenamento do Território e/ou Planeamento e Desenvolvimento Regional, que assenta em três princípios:

- Desenvolvimento de um sistema urbano equilibrado e policêntrico e de uma nova relação urbano-rural;
- Garantia de paridade no acesso às infraestruturas e ao conhecimento;
- Desenvolvimento sustentável, gestão prudente e proteção da natureza e do património cultural.

O EDEC altera os processos de planeamento, onde a visão prospetiva de **desenvolvimento espacial** do território, integrada, coordenada e participativa, influencia o Sistema de Gestão Territorial em Portugal, nomeadamente a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU), publicada em 1998. O EDEC, considerado um referencial estratégico para o espaço europeu, reforça a componente de ordenamento do território enquanto política pública, através da inclusão da dimensão territorial nas políticas setoriais (Santinha e Marques, 2012:221).

A Estratégia de Lisboa (2005) e a Agenda Territorial de 2007 introduzem a “coesão territorial como a terceira dimensão da política de coesão”. A Agenda Territorial de 2007 considera os novos desafios da UE (e do ordenamento do território) identificados na Estratégia de Lisboa, e as Prioridades Territoriais de Desenvolvimento (PTD) da UE (Quadro 2). “Considerando estes desafios, cremos firmemente que **a coesão territorial da UE é um pré-requisito para alcançar o crescimento económico sustentável e implementar a coesão económica e social – um modelo social Europeu⁴**” (Agenda Territorial da UE, 2007:3). A reafirmação do reforço da sustentabilidade e da competitividade da UE deve ter como premissas a identificação e mobilização das diferentes potencialidades territoriais que contribuam para o crescimento económico sustentável e o emprego. O conceito de coesão territorial é introduzido considerando o território – a sua diversidade e identidade (conjunto de valores sociais-culturais, paisagem) potenciando os seus recursos, numa perspetiva de desenvolvimento estratégico integrado, com a responsabilidade das “*autarquias regionais e locais*”, na aplicação dos princípios da coesão através da governança territorial. “Face a um cenário de alterações demográficas, as autarquias confrontadas com perda de população jovem necessitam cooperar estreitamente para que lhes seja possível manter serviços e infraestruturas atraentes. Esta cooperação implica uma nova dimensão política, que para ser

⁴ Sublinhado nosso

reforçada, pode exigir novas formas de governança territorial nas regiões europeias.” (Agenda Territorial da UE, 2007:6).

Quadro 2: Relação entre desafios e Planos Territoriais de Desenvolvimento da Agenda Territorial 2007

Desafios	Prioridades Territoriais de Desenvolvimento
Impacto das alterações climáticas, regionalmente diversificado.	Gestão eficiente dos recursos naturais; gestão de riscos; crescimento económico sustentável.
Aumento dos preços de energia, ineficiência energética, diferentes oportunidades territoriais no fornecimento de energia.	Eficiência energética e energias alternativas.
Aceleração da integração das regiões e inclusão das áreas transfronteiriças, na competição global vs dependência crescente de estados e regiões no Mundo.	Redes transeuropeias de mobilidade e conectividade, Clusters conhecimento e inovação; competitividade com base no capital territorial, redes transfronteiriças regionais de cidades.
Impactos do alargamento da UE na coesão económica, social e territorial, especialmente no que respeita à integração das infraestruturas de transportes e de energia da Europa de Leste e dos novos Estados-Membros da UE bem como das suas regiões.	Equidade no acesso a infraestruturas (redes transeuropeias) e equipamentos (saúde e educação).
Sobre-exploração dos recursos ecológicos e culturais e a perda de biodiversidade, particularmente através da contínua expansão urbana enquanto áreas remotas enfrentam o despovoamento.	Relações de equilíbrio e cooperação entre áreas urbanas e rurais, governança territorial, valorização do potencial natural (estruturas ecológicas) e recursos culturais, como ativos territoriais.
Efeitos territoriais das alterações demográficas (particularmente o envelhecimento) assim como dos movimentos migratórios e da migração interna sobre os mercados de trabalho, a oferta dos serviços públicos de interesse geral e o mercado da habitação, o desenvolvimento das estruturas de povoamento e sobre como as pessoas vivem e coabitam nas nossas cidades e regiões.	Desenvolvimento policêntrico; redes e conectividade territorial, redes urbanos-rurais /equidade no acesso a infraestruturas e equipamentos; <i>clusters</i> regionais para a competitividade e inovação (especialização e complementaridade-Redes de ciência e tecnologia).

Fonte: Elaboração própria, dados Agenda Territorial 2007

Na sequência do processo de identificação das potencialidades dos territórios, a CE lançou o Livro Verde sobre a Coesão Territorial (LVCT) pretendendo reforçar este conceito, após um período de discussão, no seio da UE onde participaram diferentes entidades públicas e privadas. Mais do que aperfeiçoar “um conceito”, contribuiu para refletir sobre uma cultura de território. Em Portugal, para dar cumprimento a uma política nacional de ordenamento do território é publicado em 2007, o PNPOT, instrumento estratégico que reflete a necessidade de uma abordagem territorial das políticas públicas, bem como se dá cumprimento ao SGT, com a elaboração (nas NUTS II onde não existiam) e atualização dos PROT, seguindo as orientações de política da UE, nomeadamente da Agenda Territorial. Este período é dos mais profícuos em termos de discussão e participação a diferentes escalas de entidades públicas e privadas, autarquias e órgãos desconcentrados da administração central, sobre as estratégias de desenvolvimento dos seus territórios. Pela sua importância na problemática dos territórios

de baixa densidade e da governança multiníveis, justifica-se a referência à comunicação da COM de 6/10/2008 que reconhece as diversidades (e distâncias) entre territórios e **a coesão social como " fator de conversão da diferença em vantagem"** transversal às políticas setoriais europeias que justificam o "Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia- Tirar Partido da Diversidade Territorial ", que se elencam:

1.O padrão de aglomerações da UE: "só 7% das pessoas vivem em cidades com mais de 5 milhões de habitantes, (...) e só 5 cidades da UE se incluem na lista das 100 maiores metrópoles do mundo. ", o que em termos de distribuição contribui para a qualidade de vida da UE, permitindo maior mobilidade aos cidadãos, e gestão eficiente de recursos, evitando "a deseconomia", pressões sobre o solo urbano e custos energéticos, permitindo uma maior adaptação às alterações climáticas.

2. "O padrão de distribuição das atividades económicas apresenta mais desigualdades do que o das aglomerações", pelo que a concentração da atividade económica na UE é superior à concentração da população. Reconhece-se, assim, que existem polos de concentração da atividade por ganhos de escala económica e competitividade com as consequências de perda de qualidade de vida, ao nível da poluição, exclusão social e preços do imobiliário.

3. As aglomerações geram retorno por concentrarem população, atividade económica, bens e serviços (saúde, educação), e o PIB per capita ser mais elevado que as médias nacionais, índices elevados de produtividade, emprego, conhecimento e inovação. No entanto, o congestionamento nas cidades revela degradação urbana e exclusão social, com a consequente perda do PIB *per capita*, e elevados índices de desemprego e bolsas de pobreza, particularmente nas periferias urbanas.

4. Nas regiões rurais as pequenas cidades concentram a prestação de serviços à comunidade. As zonas rurais "continuam a ser parte essencial da UE. Nelas se encontra a maioria dos recursos e das áreas naturais (lagos, florestas, sítios classificados no programa Natura 2000, etc.) (...)lugares onde se pode viver com segurança e que apetece visitar" e com qualidade ambiental.

5. As fragilidades ao nível das ligações rodoviárias e ferroviárias e a sua má distribuição, e as dificuldades de acesso aos centros de atividade económica, saúde e educação, particularmente nas zonas rurais. A rede de transportes públicos, com desigualdade de acesso

entre zonas mais ou menos periféricas (redes rodoviárias secundárias), as redes de distribuição energética e as redes de acesso digital, colocam desigualdades na conectividade territorial.

6. Identifica três regiões com características distintas: as regiões montanhosas, frequentemente fronteiriças, onde mais de um terço da população vive em zonas rurais; as ilhas, frequentemente montanhosas, onde mais de metade da população vive em zonas de fronteira; as ilhas incluem 6 das 7 regiões ultraperiféricas; as 18 regiões de fraca densidade populacional, todas elas rurais e quase todas fronteiriças. ” Da população total da UE, só uns meros 2,6 milhões vivem em regiões de fraca densidade populacional. Aí, o PIB por habitante oscila entre valores muito abaixo ou muito acima da média da UE. Fraca densidade, perifericidade e deficiências estruturais como a dependência da indústria primária coexistem nestas regiões e representam, em conjunto, uma barreira cumulativa e substancial ao desenvolvimento. “

As respostas políticas organizam-se segundo três frentes de ação que constituem os desafios da coesão territorial que se elencam no quadro 3. A concentração será ultrapassada pelo desenvolvimento policêntrico em que o reforço da conectividade elimina as distâncias permitindo a cooperação entre territórios.

Quadro 3: Desafios da coesão territorial

Concentração	Conectividade	Cooperação
<p>Ultrapassar as diferenças de densidade, evitando concentrações excessivas de crescimento, facilitando o acesso e partilha “dos benefícios proporcionados pelas aglomerações existentes em todos os territórios”:</p> <p>Desenvolvimento policêntrico, relações de cooperação urbano-rural.</p> <p>Complementaridade entre territórios.</p>	<p>Interligar territórios, eliminar distâncias:</p> <p>Conectividade territorial assegurando as condições de acesso em igualdade à educação, saúde, centros de atividade económica, redes digitais.</p> <p>Redefinição de redes de mobilidade e de eficiência energética, de investigação e conhecimento.</p>	<p>Eliminar divisões:</p> <p>Cooperação entre territórios adjacentes (transfronteiriços), para resolver problemas de conectividade e concentração. As euro cidades, as euro regiões, as partilhas de serviços e bens entre territórios adjacentes e fronteiriços.</p> <p>Reforço do princípio da subsidiariedade pela descentralização da escala nacional, para a regional e local - a governança territorial (vertical e horizontal).</p>

Fonte: Elaboração própria, dados Agenda Territorial 2007

Importa contextualizar o debate e os contributos para o Livro Verde para a Coesão Territorial. Decorre o ano de 2008 pelo que o efeito “mundo”, a globalização, começa a refletir as suas consequências nos países da UE e dos Estados Unidos através de uma crise financeira, com impactos na economia. A necessidade de recapitalização do setor financeiro, com a

consequente diminuição da despesa pública, aumenta a fragmentação social e tem implicações nos modelos político-administrativos dos estados membros. A preocupação perante uma realidade que se aproximava, de mudança e de incerteza, com responsabilidades partilhadas de desregulamentação dos mercados, era impossível de controlar, na escala nacional, perante a existência da moeda única.

A Agenda Territorial de 2007 prospetiva esta realidade, que está expressa no COM (06/10/2008), através de:

- um reforço da descentralização político-administrativa - “a necessidade de promover a cooperação, o diálogo e as parcerias entre os diferentes níveis governamentais e entre estes e as organizações e todos aqueles que, no terreno, estão diretamente envolvidos no processo de desenvolvimento.(...)” e “(..) ajudar a melhorar a governança da política de coesão, tornando-a mais flexível e mais capaz de se adaptar à escala territorial mais adequada, de responder melhor às preferências e necessidades locais e de melhorar a coordenação com outras políticas a todos os níveis, em harmonia com o princípio da subsidiariedade. “ (pág. 4) ;
- a contenção do investimento público com a necessidade de rentabilizar e partilhar recursos, bens e serviços - “nesta economia global e interdependente, a competitividade passa igualmente pela criação de laços com outros territórios para que os recursos comuns sejam utilizados de modo coordenado e sustentado. A cooperação e o fluxo de tecnologias e ideias, como de bens, serviços e capitais, é cada vez mais um aspecto vital do desenvolvimento territorial e um fator essencial para a sustentabilidade a longo prazo do desempenho da UE ” (pág. 3).

Corresponde a uma orientação de política da UE, consciente das fragilidades dos estados membros, perante uma crise recessiva que se confirma e atinge em 2010, os países com economias mais frágeis no contexto europeu (Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda).

O conceito de coesão territorial constitui a oportunidade para se assumir a necessidade, já identificada, de coerência das políticas públicas setoriais, a coordenação e cooperação tendo como referencial o território e as suas relações sociais, recursos, atividades e identidade, - o capital territorial - “valorização das capacidades produtiva e criativa de cada território, ancoradas nas suas aptidões e potencialidades” (Associação de Geógrafos Portugueses, 2009: sp). O quadro 4 identifica as dimensões da coesão territorial. As dinâmicas

territoriais já indiciavam as mudanças perante as fragilidades dos territórios de baixa densidade. As aglomerações e concentrações, associadas às migrações, faziam prever, as assimetrias entre territórios, regiões e países, já identificadas pelo Relatório Barca (2009).

Quadro 4: Dimensões da coesão territorial

Qualidade territorial	Eficiência territorial	Identidade territorial
<p>Territórios com diferente potencial (humano, social e físico), padrões idênticos de qualidade de vida, ambientais, acessos a bens, serviços e conhecimento.</p> <p>Valorização do capital humano para atingir os mesmos níveis de coesão.</p>	<p>Capital Territorial: competitividade com base na diversidade do tecido económico; atratividade do território; integração e cooperação regional; a diversidade como fator de sustentabilidade.</p> <p>Valorização do capital territorial: eficiência e equilíbrio no uso de recursos (naturais e energéticos).</p>	<p>Capital social: valores sociais das comunidades; nível de formação, participação e partilha; vocações específicas de âmbito cultural e económico.</p> <p>Valorização do capital social e humano: a diferença como fator de competitividade.</p>

Fonte: Elaboração própria, Livro Verde da Coesão Territorial

Assim, a Estratégia Europa 2020 (2011) tem como Objetivos e Prioridades de Investimento (PI):

- crescimento inteligente: desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação. **PI:** Inovação, Educação e Sociedade Digital;
- crescimento sustentável: promover uma economia mais eficiente em termos de utilização dos recursos, mais ecológica e mais competitiva. **PI:** Clima, Energia, Mobilidade e Competitividade;
- crescimento inclusivo: fomentar uma economia com níveis elevados de emprego para assegurar a coesão social. **PI:** Emprego, Qualificação e Luta contra a Pobreza. (Acordo de Parceria, 2014).

O reconhecimento que a redução da pobreza provocada pelo desemprego é uma meta da UE no horizonte 2020, tem implícita a crise de um modelo de desenvolvimento da UE. As consequências são imprevisíveis, perante a natureza dos conflitos sociais, que colocam hoje, em causa o Espaço Europeu e os valores da democracia, da diversidade sociocultural, da cooperação, da integração e da inclusão.

A Agenda Territorial 2020 (2011) reflete as opções de política da estratégia Europa 2020, reforçando a competitividade das economias locais fortes. A diversidade da atividade económica, potencializa os recursos locais (resiliência territorial). A sustentabilidade e

eficiência no uso dos recursos para a preservação dos sistemas ecológicos, paisagísticos e patrimoniais (amenidades territoriais) garante a identidade territorial como fator de atratividade e competitividade. O desenvolvimento integrado tem como referencial o território, reforçando o modelo policêntrico (urbano-rural) e a conectividade territorial.

As orientações de política comunitária têm impactos no desenvolvimento das regiões e, particularmente, nos territórios de baixa densidade (Barca, 2009). A dependência do financiamento comunitário em áreas como a agricultura, acessibilidades (mobilidade), infraestruturas e equipamentos (bens e serviços), habitação, educação e formação, apoio à atividade económica, novas tecnologias e ambiente tem como “contrapartida” a aplicação de processos de planeamento e de ordenamento do território. Deve-se questionar como cerca de 20 anos de investimento de Fundos Comunitários não conseguiram inverter a situação dos territórios, nem acautelaram um “ciclo recessivo” (UMVI, 2016). No entanto, os níveis de coesão social e de equidade no acesso a bens e serviços, entre os territórios de interior e litoral não são os mesmos que existiam há 30 anos. Pelo que importa questionar a influência das orientações de política da UE na adaptação dos territórios à mudança e no modelo de governação, à escala territorial, através de um processo de governança multiníveis.

I.2. Governança Multiníveis

A governança territorial organiza-se através de uma prática/processo e as múltiplas relações que se estabelecem nas interações entre diferentes atores e interesses diversos presentes no território. O resultado desta organização é uma visão territorial compartilhada, sustentada na identificação e valorização do capital territorial, necessária para conseguir a coesão territorial sustentável, aos diferentes níveis, desde o local ao supranacional (Farinós, 2008). Assim, segundo Farinós (2008) a governança é um processo incremental onde se estabelecem relações de dimensão vertical e horizontal, a primeira multiníveis, entre os diferentes níveis da administração da escala, europeia, nacional, intermunicipal e municipal, a segunda estabelece relações entre as políticas setoriais, territórios e grupos de cidadãos.



Figura 6: O processo de governança

Fonte: Elaboração própria, a partir de Farinós (2008)

Os princípios da boa governança são a responsabilidade, a coordenação, a cooperação, a coerência e a informação. Processo incremental, dinâmico, que se altera ao longo do tempo (de t1 a tn), as práticas governamentais adaptam-se às mudanças e às novas necessidades, originando novas práticas de governança, que por sua vez determinam novas formas de governo e assim sucessivamente, melhorando as formas tradicionais. A forma de governar (*politics*), o processo como se repartem responsabilidades e se tomam decisões por parte dos atores institucionais altera-se, tornando mais coerentes as políticas setoriais, fomentando novas práticas governamentais, contribuindo para uma nova política (*policy*). As dúvidas surgem no domínio da Governança multiníveis na forma como a organização política administrativa do Estado se estrutura (*polity*) para o exercício do poder. Segundo Farinós (2008:15): a governança territorial é o instrumento para uma gestão efetiva das políticas de desenvolvimento territorial, porque é “a pré condição para a coesão territorial, mediante a participação de distintos atores (públicos, privados e terceiro setor) que operam a diferentes escalas” para a definição dos objetivos. O capital territorial confere-lhe a identidade e, através da sua valorização, contribui para a diversidade da atividade económica, com uma gestão racional dos recursos, sustentável-resiliente. A aplicação dos princípios de governança territorial ao processo de planeamento e ordenamento do território confere-lhe resiliência e permite atingir os objetivos de um desenvolvimento socioeconómico mais equitativo e coeso.

Importa distinguir o conceito de governança do conceito de governo. Governo: um poder, o Estado, organizado através de uma série de poderes públicos com relações hierárquicas entre eles e procedimentos burocráticos como forma de funcionamento (Farinós, 2008). Assim, o governo num contexto de governança tem que “aprender” a adaptar a sua estrutura hierárquica a novos desafios, reconhecendo as suas falhas nas respostas perante contextos de mudança (StoKer, 1998). Ainda segundo Farinós (2008) na governança territorial estabelecem-se novas relações com atores emergentes externos à cena política. Os atores públicos, privados, cooperam a nível local, mas estabelecem conexões a outras escalas (governança multiníveis) estabelecendo diferentes relações de base territorial (governança territorial) (Dallabrida, 2015).

A participação de diferentes atores com interesses e recursos diferenciados exerce pressões (conflitos de interesses) no processo de planeamento, correspondendo a diferentes filosofias políticas.

O planeamento numa perspetiva neoliberal: visão estratégica do território, congrega os *stakeholders*, privilegiando os que diretamente estão em condições de assumir compromissos (parcerias publico-privadas), os empreendedores. Estes estabelecem as prioridades, que não comprometem, por fatores de risco externo (diferentes ciclos políticos), os objetivos e metas, sujeitos a monitorização e avaliação, garantindo a eficácia e eficiência do plano. Enquanto o planeamento numa perspetiva mais colaborativa considera a participação de todos os cidadãos, organizados ou não. Os valores culturais e de intervenção, resultam em dinâmicas sociais interativas entre grupos com expectativas diferentes sobre o território (Davoudi, Evans, Governa, Santangelo, 2008). As ações são mais inovadoras do que consensuais. As parcerias são formais ou informais em rede (governança horizontal) onde a complexidade do processo de planeamento e a incerteza devem preparar os territórios para as alterações e riscos da mudança, através das suas potencialidades e diversidade territorial – Resiliência.

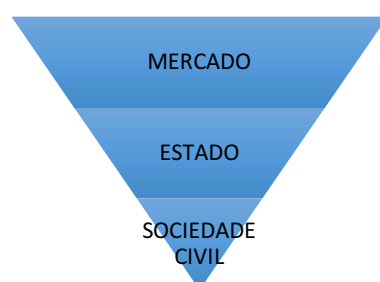
A governança territorial é um processo que utiliza como instrumento a participação para atingir o objetivo de desenvolvimento território, através de relações verticais e horizontais – as dimensões da governança (quadro 5).

Quadro 5: As dimensões da governança

Vertical ou Multinível	Horizontal	Participação	Desenvolvimento territorial
Relações entre os diferentes níveis da administração	Com três vetores principais: relações entre políticas setoriais; relações entre territórios contíguos ou não; relações de parceria entre os atores público-privado-terceiro setor.	Atores : cidadãos e suas organizações, agentes económicos, agentes públicos- a sociedade civil; estabelecem relações que influenciam a tomada de decisão das ações e/ou iniciativas da responsabilidade pública.	Desenvolvimento territorial: o capital territorial, sua valorização e identidade, contribui para a diversidade da atividade económica – resiliência.

Fonte: Elaboração própria a partir Farinós, 2008

As relações incrementais que se estabelecem no processo/ação de planeamento são determinadas por três componentes: os cidadãos, as ações do mercado e o Estado (meta governança) (Farinós,2011). Os mercados constituídos por componentes económicas e extra económicas onde o capital é um conjunto de relações sociais, devidamente organizadas e regulamentadas (Jessop, 2006). As relações são distintas consoante os contextos, sendo estes dependentes de componentes históricas, culturais, políticas e religiosas (dimensão simbólica do território). “Da sociedade civil (...) emergem tanto a governação como o mercado da economia, pelo que se não for suficientemente vigorosa acaba por ser submetida (...) aos interesses da classe dirigente ou dos poderes económicos que, como não resulta difícil de comprovar, muitas vezes se sobrepõem ao próprio Estado, atuando ambos, em separado ou em convivência (Fig. 7). Não se pode falar então de democracia plena, mas em sentido estrito” (Farinós, 2011:298). Assim, importa compreender como se estabelecem as relações entre Estado, Sociedade Civil e Mercado.



Fonte: Farinós, 2011:298

Figura 7: Relações Mercado/Estado/Sociedade Civil

1.2.1 . O sistema e as relações

As dinâmicas sociais são mais ou menos intensas e concorrem para alterar formas e

práticas governamentais consoante os seus valores⁵, níveis de educação, cultura (capital social), contribuindo para capacidades diferentes de exercício da governança territorial. A questão coloca-se na fronteira entre o social e o político e no modo como se estabelecem as relações sociopolíticas que permitem a emergência do conceito de governança.

A forma e os modos de governança dependem do desenvolvimento social, das interações entre partes de um sistema. O aumento do número de atores que intervêm na governança gera relações de interdependência, que se manifestam em “tendências sociais de longo alcance como a diversidade e a integração” (Kooman, 2010: 172-173). Para Kooman a fronteira entre o social e o político está na diversidade, complexidade e dinâmica das situações da sociedade moderna.

O sistema constitui um conjunto de entidades que estabelecem mais relações entre eles do que com outras entidades. A diversidade é uma característica das entidades do sistema, com natureza, níveis e extensão diferentes.

A complexidade é um indicador da “arquitetura” do sistema através das ações/relações entre as suas partes, entre as partes e o todo e entre o sistema e seu ambiente. O dinamismo aplica-se às tensões do sistema e entre este e os sistemas da sua envolvente.

O conceito de diversidade, que chama a atenção para os atores em termos sociopolíticos e para aspetos das próprias entidades, tais como objetivos, intenções e poderes, determina novas dinâmicas sociais. O conceito de complexidade convida ao exame de estruturas, interdependências e inter-relações dentro e entre os diferentes níveis, definindo o modelo de governação. Com a introdução do dinamismo das mudanças sociopolíticas surgem novos atores organizados, podendo (ou não) alterar os sistemas. Os novos atores com oportunidade de intervenção, questionam os problemas da estrutura, as irregularidades do sistema e as relações com os sistemas envolventes, determinando o poder da sociedade para alterar a forma de governar. A dinâmica social altera a política e as políticas.

A governança territorial tem nas dinâmicas sociais o suporte do seu processo incremental, pelo que se questiona se a sociedade civil dispõe de ferramentas idênticas para o dinamizar. As motivações são de natureza distinta, onde prevalece o imediato, motivado por

⁵ O território é um conjunto de “camadas” que se sobrepõem ao longo do tempo. A sua história, vivências sociais, credos religiosos, com as suas relações de transformação do solo e ecossistemas, definem a sua paisagem e identidade territorial.

atividades emergentes de exploração dos recursos territoriais, gerando interdependências que impedem a alteração da forma e estrutura de governar, da política e das políticas. Segundo Farinós (2011: 296): “é possível e necessário (...), continuar a oferecer interpretações e respostas distintas ao pensamento único e ao pragmatismo que impõe o imediato (..) que se apoderou da política e desvaloriza a sua razoabilidade”. A interiorização do valor de interesse público mais amplo e os conceitos associados às filosofias políticas são percebidos pela sociedade civil? Farinós refere a necessidade de politização dos cidadãos-sociedade civil, embora reconheça que esse exercício é mais acadêmico do que real, por ausência de vontade política para alterar a cultura política (*status quo*). A responsabilização do processo de governança é partilhada, mas o Estado e o seu modelo de governação são determinantes:

- na capacidade de promover a coordenação entre os níveis da administração e as políticas setoriais;
- na participação pública como forma de *empowerment* da sociedade civil, contribuindo para que os diferentes instrumentos legislativos e de desenvolvimento das políticas sejam aplicados de forma coerente e eficiente.

As questões colocam-se no modelo político-administrativo e no papel do Estado, nas relações que estabelece com a sociedade e o mercado, pelo que é preciso recuar ao contexto da emergência do conceito de governança para perceber a resistência do sistema à prática de uma boa governança.

1.2.2. A emergência do conceito de Governança

O conceito de governança surge face à perda de influência do Estado refletindo alterações profundas ao nível dos “paradigmas políticos, sociais e económicos” (Ferrão, 2011:55), que transformam os conceitos de interesse público, planeamento e território. Por analogia, aplicando a propriedade transitiva dos sistemas, a diminuição da influência do Estado, faz emergir o conceito de governança, altera o processo de planeamento e reforça o conceito de território. **A emergência do conceito de território está associada ao de governança (Pereira, 2006)⁶.**

Convém referir que o Estado se estrutura de forma hierárquica, não sendo algo

⁶ Sublinhado nosso

abstrato: “Desde o século XVI, o papel do Estado como um *contêiner* de poder territorial depende de um repertório crescente de atividades regulatórias - incluindo (A) a guerra e defesa militar; (B) a contenção e a valorização da riqueza económica nacional; (C) a promoção de identidades político-culturais nacionalizadas; (D) a institucionalização de formas democráticas de legitimação política; E (e) a provisão de assistência social “(Taylor, 1994). Assim, das máquinas de guerra da Europa moderna e dos contentores de riqueza da era mercantil, aos Estados desenvolvimentistas nacionais da segunda revolução industrial e dos Estados de bem-estar nacional, do período fordista-keynesiano, os Estados têm implementado estratégias regulatórias e tentaram conter diversos tipos de atividades sociais, através do princípio da territorialidade. Enquanto o Estado "agiu como um vórtice sugando as relações sociais para moldá-las através da sua territorialidade" (Taylor, 1994: 152) em grande parte da história do capitalismo moderno, essa territorialização da vida política nunca foi realizada "para todos" (Brenner, 2004:452). A ligação entre a estrutura do Estado e o espaço onde exerce as suas competências, com as motivações geopolíticas, e geoeconómicas, de exercício de domínio de um território - a soberania -, ultrapassou as relações sociais e as especificidades, uniformizando-o e dotando-o de homogeneidade ao longo da história.

Os modelos político administrativos do Estado e a sua estrutura estão dependentes da forma como este se organiza para responder às dinâmicas sociais e económicas, onde o exercício do poder sobre o território é mais ou menos centralizado, hierárquico, democrático em sentido lato ou estrito - o modelo de governação.

O ciclos políticos determinam alterações na forma, na estrutura e no espaço do Estado, o *rescaling* de Brenner e a desconcentração de acordo com as suas próprias necessidades de sustentabilidade. O Estado centralizador é executor com uma estrutura vertical e setorizada vs o Estado descentralizador e desconcentrado, regulador e estratégico. A diminuição da influência do Estado processa-se numa 1ª fase pela reforma administrativa do Estado e, posteriormente, pela reformulação do seu papel.

O sistema de organização do Estado tem as suas estruturas administrativas e política: a primeira é não eleita; a segunda são os seus órgãos eleitos, executivos e deliberativos. A sua ação resulta das competências atribuídas pelo poder político, do executivo ao deliberativo, por legislação adequada que normaliza e regulamenta o seu funcionamento. O Estado sustenta-se numa hierarquia, que se desenvolve desde as orientações de política, que definem

o modelo, à arquitetura do sistema. O modelo de organização do Estado resulta de opções de política, pelo que não se pode ser redutor na sua análise. Assim, os órgãos eleitos com a responsabilidade política para definirem o modelo, podem delegar competências, desconcentrar a sua estrutura administrativa e descentralizar o seu poder político-administrativo em órgãos eleitos, pelo que exige vontade política.

Na Europa Ocidental no período de concentração fordista do Estado providência, a estrutura organiza-se para executar. O financiamento suportado pelo período de crescimento do pós-guerra permite que, a par da forte industrialização e do surgimento dos grandes polos industriais nos centros urbanos, se invista em infraestruturas e equipamentos, na habitação, na educação e na saúde. Ao homogeneizar as intervenções territoriais, através de um planeamento territorial (*land use planning*) de acordo com as necessidades de expansão de economia, o Estado vai estabelecendo concorrência entre “espaços” (regiões, sub-regiões, cidades) (Brenner, 2004). As assimetrias são suportadas por intervenções do Estado não baseadas nos pré-requisitos do território e suas dinâmicas sociais e referências históricas, mas em “parcerias não formais”. Brenner refere que atores institucionais, com influência na forma de governo da sua região ou sub-região, se acomodaram à perda da sua matriz territorial. Um modelo de desenvolvimento homogéneo é aceite, através de contrapartidas financeiras, sobre a forma de subsídios, que corresponda às necessidades imediatas e emergentes dos seus territórios. A existência de recursos humanos disponíveis e fluxos favoráveis pelo seu posicionamento e oportunidade de mais investimento público, permite afirmar outros espaços (regiões e subregiões administrativas), com influência na estrutura e na forma de governação. A crise energética dos anos 1970 teve profundas consequências no modelo de crescimento económico (encerramento dos principais polos da indústria pesada, aumento da inflação, diminuição do consumo e consequente desemprego). Os cidadãos mobilizam-se e fazem emergir novas dinâmicas, questionando a forma de governar e aumentando a pressão sobre a estrutura do Estado. O crescimento da estrutura do Estado (Keynesiano/fordista) setorizado, e com organismos desconcentrados, que regionalmente o representavam, foi uma tentativa de resposta às assimetrias territoriais. O objetivo não seria o de aproximar o poder aos cidadãos (participação), mas de controlar junto dos cidadãos. A descentralização nos espaços regionais (centralizada nos centros urbanos) não significava autonomia, mas a continuidade da dependência do Estado Central, através da legislação, normativas e

regulamentos. Com poucas atribuições e competências e o financiamento dependente do Estado Central, a descentralização era redutora para a autonomia do poder local e regional (Brenner, 2004). A crise de 1970 diminuiu a capacidade financeira do Estado. A importância da tributação sobre a indústria e subordinação de setores estratégicos da economia aos recursos energéticos externos têm impactos na receita fiscal e na balança de pagamentos. A estrutura administrativa do Estado é afetada pela incapacidade de resposta aos conflitos internos do sistema político e socioeconómico.

Os custos do funcionamento do sistema não justificam a sua atividade face à diminuição do papel executor do Estado. As reformas administrativas correspondem ao primeiro passo para, posteriormente, se questionar o seu papel, responsabilizando-o pelo controlo sobre a economia. Nos anos 70 na Europa Ocidental, com a crise económica, o Estado tinha motivos para reduzir a sua estrutura administrativa (diminuição de custos) e proceder à sua descentralização, correspondendo às motivações externas e de conflito social. A descentralização de competências nas regiões é uma oportunidade para o Estado, que diminuiu a sua influência por incapacidade de executar, “delegar” a responsabilidade política. A oportunidade de afirmação dos territórios surge mais motivada pela necessidade política de delegar responsabilidades e partilha na resolução dos problemas sociais e económicos, do que pela vontade expressa dos territórios. A oportunidade tem vantagens financeiras para o Estado, pois delega atribuições e competências, de forma equitativa, com partilha de custos e benefícios. Para as economias regionais/loais que resistiram à crise, em regiões menos dependentes dos principais polos industriais, foi uma oportunidade economicamente vantajosa, permitindo afirmarem-se e iniciarem processos de desenvolvimento regional. Segundo Brenner (2004), os constrangimentos da descentralização administrativa para as regiões são:

- os meios financeiros não compensam a perda dos subsídios nacionais aos níveis administrativos subnacionais;
- a alteração tributária e a criação de novos impostos nas regiões para garantir a sua sustentabilidade.

A fragilidade do Estado associa-se à sua incapacidade para se adaptar aos novos modelos de desenvolvimento económico que emergem, com alteração do modelo de desenvolvimento macroeconómico (Keynesiano). O novo modelo “em favor do monetarismo:

uma balança de pagamentos competitiva substituiu o pleno emprego como objetivo primordial da política monetária e fiscal “ (Brenner, 2004: 468). O modelo afirma-se nos anos 1980 com “agendas políticas neoliberais, como a redução do Estado de bem-estar, a liberalização do comércio, a privatização e a desregulamentação, que foram adotadas não somente no Reino Unido sob Thatcher e na Alemanha Ocidental sob Kohl, mas também em muitos países tradicionalmente social / cristão-democratas, tais como: Países Baixos, Bélgica, França, Espanha, Dinamarca e Suécia” (Brenner, 2004:468). A diversidade e a complexidade das relações na sociedade e o início das dinâmicas sociais associadas às teorias neoliberais de desregulamentação necessitam de um Estado que não condicione a “nova” atividade económica – os mercados. A consequência é o esvaziamento da estrutura do Estado (*hollowing-out*) e a redefinição do seu papel (Rhodes, 1996).

As orientações de política propõem a redução do papel do Estado que, pressionado pelas dinâmicas sociais e o surgimento de organizações de cidadãos, estabelece novas relações de proximidade com a descentralização, a reforma administrativa e o consequente reforço da democracia participativa. O Estado assume uma função estratégica, de orientação de política, reguladora e “mediadora entre atores com interesses antagónicos e valores distintos e facilitadora dos processos de desenvolvimento” (Ferrão, 2011:58). A capacidade para gerir a complexidade das relações e interações, na sociedade e economia, “favorece a multiplicação de figuras como as parcerias público-privado ou as modalidades de contratualização entre o Estado e outras entidades, induzindo fronteiras cada vez mais porosas entre organizações públicas, privadas e do designado terceiro sector” (Ferrão, 2011:58). Assiste-se, assim, à participação dos “cidadãos, da sociedade civil organizada e dos actores económicos” que repartem entre si objetivos diferentes, consoante se posicionam perante os recursos do território. A participação favorece a democratização do processo de planeamento, mas “noutros (casos), procurando tirar partido da desregulamentação e da privatização dos mercados” (Ferrão, 2011:58) favorece o modelo neoliberal.

A alteração do papel do Estado e das suas funções, iniciada com reforma político – administrativa, define uma nova cultura de governação, com a prática da governança em “contraste com a visão centralizada e de controlo e comando atribuída ao Estado central até à década de 80 do século passado” (Ferrão, 2011:59).

A europeização dos processos de decisão (Ferrão, 2011:59), através de um projeto

européu mais aprofundado estabelecendo relações supranacionais e práticas intergovernamentais na UE, a partir dos anos 90, contribui para um novo patamar na escala da governação. Os objetivos políticos e as orientações de política dos estados membros, os mecanismos de regulação de nível superior, com competências em quase todos os setores das políticas públicas, permite que a tomada de decisão ao nível do Estado Nacional, perca influência e se adapte a uma nova cultura política (Ferrão, 2011). O Ato Único Europeu e os princípios de convergência, já referidos, e as respetivas formas de financiamento, obrigaram a alterações na estrutura das organizações administrativas, com implicações a diferentes escalas do território. Essas implicações e a necessidade de coordenação de políticas setoriais, associadas ao princípio da subsidiariedade e às orientações de política para o planeamento e ordenamento do território, com a introdução da dimensão territorial, consolidam a governança multiníveis, diminuindo a escala de tomada de decisão. Mas é com a Agenda Territorial de 2007 e com o Livro Verde sobre a Coesão Territorial, que as dimensões da governança se justificam para atingir os objetivos da coesão territorial-a governança territorial.

Os Estados poderão ter sido mais ou menos resistentes à evolução dos seus sistemas político-administrativos, mesmo os que reformularam o papel do próprio Estado, sem terem procedido a uma efetiva descentralização de competências como é o caso de Portugal. Mas as orientações de política da Estratégia de Lisboa e a respetiva Agenda Territorial, propõem uma escala de intervenção da estrutura político-administrativa mais adequada ao princípio da coesão territorial, através de uma efetiva e coerente governança vertical e, particularmente, horizontal. A UE aprofundou o seu modelo em função de princípios de coesão social e económica, onde a dimensão territorial, os seus territórios e o território, a diversidade e a complementariedade, se implementam com a governança. No caso de Portugal as consequências das orientações de política (Ferrão:2011) são:

- a alteração das estruturas e do seu funcionamento;
- a legislação de acordo com as diretrizes e regulamentos comunitários;
- a integração e inclusão de novos organismos para aplicação dos instrumentos de gestão territorial, a sua monitorização e avaliação;
- o planeamento prospetivo aplicado como instrumento da gestão territorial.

Voltando à questão de partida das pré-condições para uma boa governança e à

vontade política para alterar o *status-quo*, pode-se concluir que dependem de como a sociedade civil decide sobre os seus territórios. Mas tal exige capacitação que lhe permita mudar e alterar o modelo de governação ao longo do tempo. A capacitação adquire-se com formação e informação contribuindo para os valores sociais, culturais e políticos em torno de uma democracia mais plena, colaborativa, participativa e com partilha de responsabilidades.

Importa entender de que forma o reforço da governança e, particularmente, da governança multiníveis, com novas estruturas político-administrativas, contribui para o desenvolvimento dos territórios de baixa densidade. No capítulo seguinte analisa-se a evolução das reformas político administrativas no território português, na sequência das orientações de política da UE e dos ciclos políticos e socioeconómicos.

Capítulo II – AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS EM PORTUGAL

Este capítulo discute e problematiza a descentralização político-administrativa em Portugal desde a Constituição da República Portuguesa (CRP, 1976) até à criação das Comunidades Intermunicipais (CIM), e o seu contributo para o planeamento e ordenamento dos territórios de baixa densidade, num processo de governança multiníveis. A problemática das Regiões Administrativas em Portugal e os constrangimentos sociais e políticos à sua implementação são abordados para compreender como as diferentes comunidades se foram posicionando na sua organização em NUTS III. As dinâmicas territoriais, a sua dimensão simbólica, determinaram ou não opções de organização das comunidades intermunicipais? Quais os fatores externos que influenciaram as opções dos cidadãos eleitores no referendo de 1998 sobre a regionalização? A resposta a estas questões e a influência na opção pela criação das CIM são abordadas tendo como ponto de partida o referendo de 1998 (Quadro 6). Considerando o estudo comparado entre as duas CIM correspondentes da NUTS III Alto Alentejo (AA) e Beira Baixa (BB) analisou-se a diferença nas respetivas NUTS II, do Centro e Alentejo, com resultados eleitorais distintos, aquando do referendo sobre a regionalização: a Beira Interior (distritos da Guarda e distrito de Castelo Branco) correspondia a uma Região, bem como a Beira Litoral e Estremadura e Ribatejo, incluídas na atual NUTS II do Centro, enquanto o Alto Alentejo, manteve a correspondência entre a região proposta, Alentejo e a atual NUTS II.

Quadro 6: Resultados eleitorais do referendo sobre a regionalização (1998)

	Eleitores	Votantes %	Não votantes %	Votos brancos %	Votos nulos %	SIM %	Não %
Beira Interior	350 362	53,00	47,00	2,94	2,32	23,42	76,58
Alentejo	466 680	49,39	50,61	3,27	2,01	50,69	49,31

Fonte: Elaboração própria (dados DR-I Série - A, Nº 294 22-12-1998-Mapa oficial nº4-98)

O impacto das orientações de política da UE na reforma administrativa do Estado é analisado para perceber a sua influência no modelo atual. O conceito de coesão territorial e as suas dimensões justificam outro nível intermédio? Qual a influência da aplicação do princípio da subsidiariedade? A resposta a estas questões permitirá compreender o modelo e funcionamento das CIM, suas atribuições competências e as respetivas relações de coordenação, cooperação e institucionais, num processo de governança multiníveis.

II.1. Das Associações de Municípios às Comunidades Intermunicipais: evolução do modelo político administrativo

A reforma do Estado em Portugal tem um momento decisivo na construção do seu sistema político-administrativo, que coincide com a implantação de um regime democrático em 25 de Abril de 1974. Desde então os esforços de construção e de implementação de um sistema democrático são importantes para a sua consolidação, pelo que a questão não se coloca em relação às reformas, mas na gestão de conflitos, para evitar riscos que comprometessem o “processo democrático em curso”. A eleição da Assembleia Constituinte e a elaboração da Constituição da República Portuguesa (CRP), marcam o início da construção da estrutura político administrativa do Estado democrático. Durante 40 anos não se pode afirmar que tenham existido verdadeiras reformas administrativas do Estado português. Ao longo de diferentes ciclos políticos efetuaram-se alterações da estrutura, permitindo a adequação do sistema à forma de governar. A estrutura acomoda-se a opções de política interna ou por condicionalismos externos, como foi o caso de adesão à UE.

II.1.1. A Constituição da República Portuguesa e as Regiões Administrativas

A CRP (1976), no seu artigo 6º, nº 1 estabelece: “O Estado é unitário e respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. As autarquias são, de acordo com o seu artº 237º, nº2, “pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”. Salienta-se “órgãos representativos”, pois reconhece a legitimidade da representação através de eleição. As categorias de autarquias locais e divisão administrativa são definidas pelo artº 238º: “1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. 2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios. 3. Nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica. 4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.”

As autarquias locais, a sua organização, atribuições e competências são definidas por legislação própria, de acordo com o “princípio da descentralização administrativa” (artº 239º), e dotadas de património e finanças próprias (artº 240º) em que: “o regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas

autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau”. O grau foi estabelecido em função do número de eleitores, que se mantém, para municípios e freguesias.

As sucessivas revisões da Constituição alteram os seus artº 255º e 256º. Na terceira revisão (1989), as regiões administrativas e sua constituição ficam dependentes de lei própria “a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma”. O artº 256 continuava a consagrar “a sua instituição em concreto” através do “voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional”. A Lei-quadro das Regiões Administrativas (Lei 56/91, de 13 de agosto), foi aprovada por unanimidade na Assembleia da República, cerca de quinze anos após a entrada em vigor da CRP (Quadro 7).

Quadro 7: Síntese dos órgãos, atribuições e competências da Autarquia Regional

Órgãos	Atribuições (A) e Competências(C)
<p>Assembleia regional eleita diretamente pelos cidadãos eleitores (deliberativo) e por representantes das assembleias municipais.</p> <p>Junta regional (executivo): eleita por listas plurinominais em Assembleia Regional.</p> <p>Constituição de acordo com o número de eleitores: mais de 1,5 milhões, 7 membros; menos de 1,5 milhões, 5 membros.</p>	<p>A) Desenvolvimento económico e social; Ordenamento do território; Ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; Equipamento social e vias de comunicação; Educação e formação profissional; Cultura e património histórico; Juventude, desporto e tempos livres; Turismo; Abastecimento público; Apoio às atividades produtivas; Apoio à ação dos municípios.</p> <p>C) Planos de desenvolvimento regional; planos regionais de ordenamento do território ; contratos-programa; delegar competências nos municípios; promoção da construção de infraestruturas, equipamentos e outros investimentos públicos de nível regional; promover a cooperação intermunicipal em setores de interesse comum, designadamente coordenando a participação dos municípios da região em empreendimentos intermunicipais.</p>

Fonte: Elaboração própria (dados Lei nº 56/91, 13 agosto)

A quarta revisão da Constituição (1997) altera o artº256º, que passa a ter a seguinte redação: “1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior (artº 255º) e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional. 2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos. 3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas

condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República (...)"'. Assim, a decisão da instituição das regiões administrativas passou a depender de referendo só sendo válido se a maioria dos cidadãos eleitores se pronunciassem favoravelmente.

Com várias iniciativas legislativas e Resoluções de Conselhos de Ministros, a percepção é que não existiu uma vontade política, consensual, relativamente à criação das regiões administrativas.

A preocupação crescente em estabilizar a estrutura recente do Estado democrático, associada à forte presença do municipalismo, facilitou a aplicação da CRP, com a organização do espaço territorial nacional em Concelhos e Freguesias. A adesão à UE (1986) e o início de um período de financiamento por Fundos Estruturais da UE, permitiu ao Estado centralizar a sua ação em termos de investimento e aos municípios dispor de financiamento extra (candidaturas a fundos comunitários). Os municípios conseguiam fazer face aos constrangimentos financeiros perante as verbas reduzidas que recebiam da Administração Central. A Constituição estabelece que o financiamento das autarquias advém da prestação de serviços, não podendo lançar e cobrar impostos. A relação de proximidade com os cidadãos, numa fase de carência de infraestruturas básicas (redes de água, saneamento, acessibilidades), equipamentos e habitação, permite aos municípios reforçarem-se, com uma estrutura inicial mais flexível, para responder às necessidades básicas das populações. As dinâmicas sociais e políticas dependem das motivações e estas não existiam como prioridade. Isso é provado com a lei de criação das regiões administrativas (Lei 19/98, de 28 de abril) aprovada, agora por maioria, tal como refere o nº 2 do artº 256º (quarta revisão de 1997). Após sete anos da publicação da Lei Quadro surge a submissão a referendo das regiões administrativas. O referendo foi precedido de consulta prévia aos municípios e suas associações (ANMP), universidades, dioceses, promovidas pela AR-Comissão Parlamentar de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (Relatório/ Parecer sobre o processo de Consulta Pública da Regionalização- AR/1997), iniciada em 1996. O relatório é uma síntese de pareceres, onde se destaca o da Associação Nacional de Municípios (ANMP), que no ponto D2, refere: "as atribuições e competências das Regiões resultarão em regra das atribuições e competências da Administração Central do Estado" e só, excecionalmente, por motivos de escala, deverá a decisão pertencer aos municípios. Outra

questão levantada é a do financiamento, que deve acompanhar a norma europeia (princípio da subsidiariedade), não prejudicando a escala municipal, manifestando a preocupação pelos custos da constituição das Regiões. A estrutura regional deve "ser austera" e não representar um esforço de financiamento com o seu funcionamento.

Em 1997 os municípios tinham aumentado as suas competências, com mais responsabilidades no planeamento dos seus territórios, por força das candidaturas a fundos comunitários, que obrigavam a estratégias municipais na área do desenvolvimento social, económico e ambiente. Os municípios reforçaram as suas estruturas administrativas em áreas técnicas e operacionais e de prestação de serviços. As posições dos municípios, por deliberação em AM (Assembleia Municipal), são diferentes de acordo com as propostas dos partidos, para as regiões plano, apresentadas na AR.

A proposta do novo mapa político-administrativo consta de oito regiões (Entre Douro e Minho, Trás-os Montes e Alto Douro, Beira Interior, Beira Litoral, Estremadura e Ribatejo, Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve) foi vetada no referendo (Anexo 1, Fig. III e Fig. IV). A abstenção é de 51%, ganhando o não com 61% dos votos. Embora seja o mapa que esteja em questão e não a regionalização, um hiato da CRP (1997), que faz depender a constituição das regiões administrativas do referendo, impede a sua aplicação. Uma referência ao território correspondente ao atual Alto Alentejo que se pronunciou a favor do Não, embora o Sim vença no total da região proposta – Alentejo. Tal demonstra uma recusa do Alto Alentejo face à região administrativa Alentejo.

A reforma político-administrativa do Estado adia-se sem implementação das regiões administrativas. A ausência de um nível intermédio entre os municípios e as regiões, reforça o poder local e a sua autonomia ao nível dos municípios que, consoante os ciclos políticos, definem novas centralidades no território nacional, onde se concentram polos industriais importantes, aumentando a influência das cidades, em particular no Litoral Norte e Centro.

A Lei nº 44/91, de 2 de agosto, cria as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, conforme previsto na CRP (possibilidade de criação de autarquias supramunicipais em áreas metropolitanas). Salienta-se que a possibilidade de os municípios (por inexistência de regiões) poderem efetuar com a Administração Central contratos-programa, permitiu ao Estado subsidiar os municípios, para equipamentos e infraestruturas, tanto da competência da Administração Central, como da Municipal.

II.1.2. A desconcentração da Administração Central

A desconcentração do ministério com a tutela do ordenamento do território surge em 1980 com a criação das CDR (Comissões de Desenvolvimento Regional), mais tarde (2003) fundidas com as direções gerais do Ambiente e Ordenamento do Território e dando origem às CCDR (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional). Estes organismos são os representantes da Administração Central na Região com funções de coordenação de políticas setoriais, onde se destacam os domínios do planeamento e ordenamento do território e o apoio à atividade municipal. Com a adesão à UE, torna-se necessário gerir as candidaturas a Fundos Comunitários. A convergência efetua-se ao nível das NUTS II, cabendo às CCDR as funções de elaboração das estratégias de desenvolvimento regional (Programas Operacionais Regionais), apreciação e aprovação de projetos comunitários, sua monitorização e avaliação. O seu papel aumenta com o veto à regionalização e a alteração do estatuto do seu Presidente, equiparado a subsecretário de Estado, nomeado pelo 1º Ministro (o que não se concretiza). O Conselho da Região (CR) é o órgão (consultivo) onde estão representados todos os municípios e diferentes entidades e instituições da administração pública, associações empresariais, sindicatos, organizações ambientais e culturais e universidades. O modelo tem sido alterado e a legislação nem sempre foi cumprida, com conflitos na forma de nomeação do Conselho Diretivo e do Presidente da CCDR.

Os organismos desconcentrados têm constrangimentos por falta de articulação das políticas setoriais, e por, na sua composição, atribuições e competências, estarem dependentes das orientações de política de cada ministério da tutela, de acordo com uma estrutura hierárquica e centralizada. Os organismos desconcentrados da administração central têm unidades territoriais diversas ao nível da região (NUTS II ou NUTS III), consoante os ministérios, onde se destacam as sub-regiões no domínio do Emprego e Segurança Social, Agricultura, Planeamento e Ordenamento do Território (sub-delegações das CCDR) e Ambiente. Embora sem autonomia política, a proximidade e o contacto com os diferentes atores institucionais e privados permitem ganhos de eficiência, melhorando a prestação dos serviços públicos. Mas a disputa pela localização destes serviços, associada a critérios diferentes de acordo com cada ministério, contribuiu para uma maior fragmentação do processo de desconcentração com conflitos entre setores e poderes locais (ausência de cooperação horizontal). Os territórios de baixa densidade competem pela localização dos

organismos desconcentrados, numa lógica de prestação de serviço público, associada à sua capacitação institucional e ao que esta representa para as dinâmicas territoriais e a atratividade territorial.

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), em 2006, inicia um processo de reforma da administração pública, perante a necessidade de adaptação dos serviços públicos aos novos desafios:

- informatização dos serviços- desmaterialização de processos;
- transparência dos procedimentos;
- sistemas de informação e comunicação;
- desburocratização da estrutura.

Os objetivos são: Modernizar e racionalizar a Administração Central; Melhorar a qualidade de serviços prestados aos cidadãos pela Administração; Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão. No entanto: “No âmbito do Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009 (junho de 2005 e atualizado em dezembro de 2005) apresentado pelo Governo Português à União Europeia, o PRACE aparece como uma das medidas que deve contribuir para a consolidação orçamental a partir de 2006, com vista à sustentabilidade das contas públicas potenciadora dum crescimento económico sustentado e da coesão social.” (Relatório Técnico do PRACE, 2006: 12). Ou seja, as ações refletem uma opção pela racionalização dos recursos afetos à administração direta e indireta do Estado. A opção de modernização administrativa, perante novos instrumentos e ferramentas (TIC) ao dispor da administração, permite justificar uma reforma que terá vantagens nos custos associados à “consolidação orçamental” das contas públicas. Destacam-se as ações:

- “Reestruturar/Racionalizar a Administração Direta e Indireta do Estado;
- Racionalizar, e eventualmente externalizar, as Funções Produtivas e de Prestação de Serviços;
- Flexibilizar, desburocratizar e aumentar a comunicação horizontal e vertical, através de tecnologias de informação e comunicação;
- Clarificar e uniformizar as Funções da Administração Direta do Estado de nível Regional, de acordo com o modelo NUTS II;

- Reforçar a Proximidade aos Cidadãos quer através de processos de desconcentração e descentralização físicas, quer através de novos canais de comunicação e prestação de serviços (Balcões multisserviços, *call-center*)” (Relatório técnico do PRACE, 2006:6).

O resultado esperado é uma estrutura mais eficaz e eficiente, pelo que prevê a possibilidade de descentralização de atribuições e competências nos municípios, nos domínios da saúde, educação e da prestação de serviços públicos desconcentrados e mais próximos do cidadão (ex: Balcão único). Pelo que se entende, trata-se de uma desconcentração de serviços para o nível local, com concentração de serviços públicos de diferentes setores da administração. A descentralização em Associações de Municípios (“aglomerações de NUTS III”) está prevista, no domínio da gestão dos Quadros Comunitários de Apoio.

A resistência a esta reforma advém da diminuição de recursos humanos e do impacto no esvaziamento da estrutura do Estado (*hollowing-out*), com a possibilidade de externalizar serviços. No entanto, determina o início da “engenharia de processos”, agilizando os procedimentos, num funcionamento em rede.

As necessidades de formação e qualificação dos recursos humanos e a resistência à mudança, seguidas de períodos conturbados, provocados pela crise financeira e os consequentes cortes na administração, e alteração do ciclo político, contribuem para interromper a aplicação do programa.

II.1.3. As Associações de Municípios

As Associações de Municípios estão consagradas na CRP. As associações de municípios de territórios contíguos que se associam segundo objetivos, correspondendo ou não às delimitações das áreas geográficas dos distritos, constituem-se, após a adesão à UE, como NUTS III, facilitando o processo de negociação dos projetos comunitários, através dos indicadores de convergência da UE. As funções são distintas consoante os seus objetivos. Na sua maioria pretendiam articular políticas intermunicipais, em domínios como o desenvolvimento económico e turismo, desporto, cultura e educação. No domínio do ambiente participam em empresas do setor empresarial do Estado, nas áreas do tratamento dos resíduos e recolha seletiva, do abastecimento de água e saneamento e estabelecem parcerias público-público e público-privado. A revisão constitucional de 1997 e a Lei 172/99, de 21 de setembro, consagram a possibilidade de descentralização de competências nas

Associações de Municípios. O Estado descentraliza competências, reforçando-as ao nível local, mas não define com objetividade as atribuições das Associações de Municípios. Em 2003, a Lei nº11/2003, de 13 de maio, tentou uma reforma do associativismo municipal, que não se concretiza pela sua incongruência territorial. Nunca foi aplicada mantendo-se em vigor as NUTS III identificadas em 2001 (Fig.8).

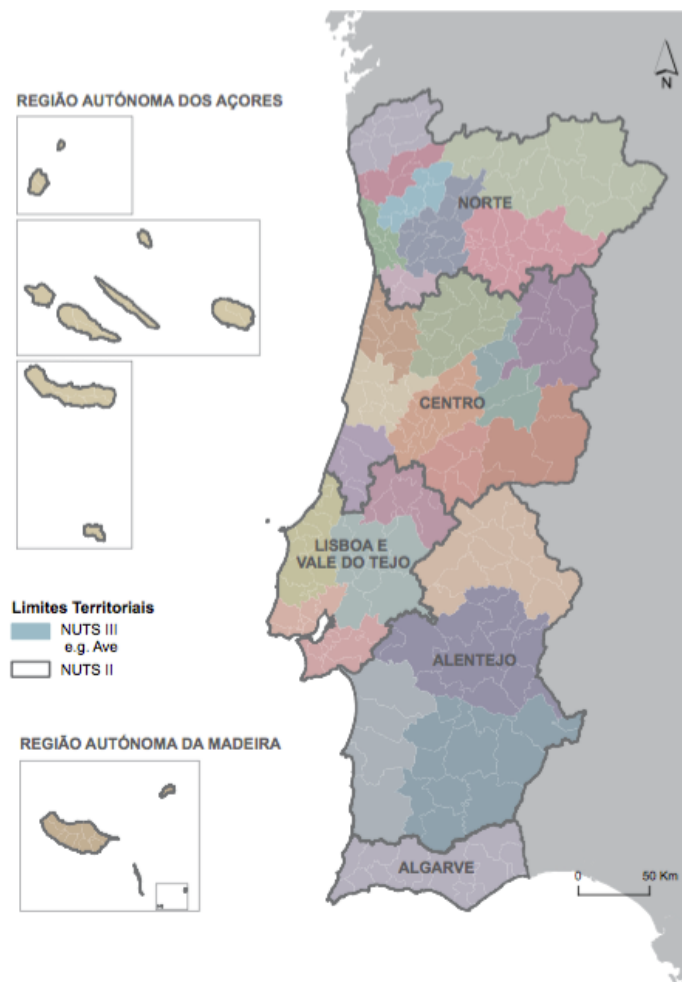


Figura 8: NUTS II e III-2001

Fonte: INE, NUTS 2013, 2015

II.1.4. A descentralização político administrativa e os impactos da escala europeia

Os impactos da adesão à UE contribuíram para as revisões da CRP e para alterações na estrutura e modelo de governação, que se refletiram nas opções de política interna. Os censos de 2001 indicavam a continuidade da perda de população nos territórios de baixa densidade, embora os níveis de coesão social tivessem aumentado. A fragmentação da estrutura político administrativa e a ausência de parcerias e de estratégias regionais de cooperação e coordenação entre parceiros institucionais, revelavam a ausência de um

planeamento prospetivo intermunicipal. As estratégias regionais de ordenamento do território, continuavam centradas nos planos diretores municipais (PDM), na maioria de primeira geração (anos 1990), tornando-se um entrave ao desenvolvimento local e regional.

A partir da Estratégia de Lisboa, com as novas orientações de política da UE expressas na Agenda Territorial da UE (governança territorial) de 2007 e com o reforço do sistema de gestão territorial (SGT) e o PNPOT, inicia-se uma nova fase de reforma do associativismo municipal, em convergência com a implementação do PRACE.

Os instrumentos de desenvolvimento territorial à escala regional (PROT) são elaborados, mas nem sempre aprovados, como aconteceu na Região Centro e na Região Norte. Na Região Alentejo é aprovado com pareceres condicionados. O conflito surge na disputa por novas centralidades, onde a fraca capacidade institucional e a reduzida dimensão das cidades determinam a afirmação de uns Centros Urbanos em detrimento de outros (Centro Urbano Regional (CUR), Centro Urbano Estruturante (CUE) e Centro Urbano Complementar (CUC)). A questão coloca-se na aplicação do modelo policêntrico com polos de desenvolvimento e na ligação urbano-rural. A lógica *top-down* de elaboração dos planos⁷ [“..um plano para a região e não o plano da região” (Caldeira, 2008:17)], segue as orientações da Agenda Territorial de 2007, definindo os sistemas de acessibilidades e de conectividade (de suporte à coesão territorial) e o modelo territorial. As orientações de política comunitária de planeamento e ordenamento do território, determinam o modelo territorial dos PROT, bem como o novo ciclo de Fundos Estruturais (QREN 2007-2013). A afirmação das especificidades territoriais exige a complementaridade entre projetos/ações de nível local, competindo aos atores do território estabelecer âncoras, parcerias e redes no processo de desenvolvimento regional, consubstanciadas em Planos Territoriais de Desenvolvimento Integrado (PTDI). As condicionantes, a nível local, deste “novo modelo” prendem-se com a ausência de uma cultura de planeamento e ordenamento e de cooperação e coordenação regional e sub-regional, consequência de práticas assentes em candidaturas de projetos municipais, com base em estratégias locais de desenvolvimento. A necessidade de escala para a competitividade, exigida pelos Programas Operacionais Regionais (POR), associada ao modelo de governação do QREN (DL 312/2007, de 17 de setembro), constitui uma oportunidade para

⁷ Na primeira Lei de Bases (LBOTU) “...os PROT são elaborados pelas juntas regionais e aprovados pelas assembleias regionais (artº 20, § 2)”

novos desafios ao nível local e nas suas relações com os organismos desconcentrados da Administração Central. A gestão do quadro comunitário é um exercício conjunto entre os municípios, suas associações, CCDR, organismos desconcentrados setoriais, agentes económicos de natureza pública e privada, universidades, institutos e organizações da sociedade (IPSS⁸, ADL⁹, associações empresariais, culturais e ambientais). A negociação de uma subvenção, por NUTS III, de fundos estruturais (subvenção global), de acordo com a introdução da dimensão da coesão territorial e do princípio da subsidiariedade, exige cooperação e coordenação entre os atores identificados. Um esforço de planeamento intermunicipal é iniciado, mas a não existência de um nível intermédio inviabiliza a gestão da subvenção global ao nível das NUTS III, por ausência de órgãos ou entidades com legitimidade para a sua governação. A Lei nº 48/2008, de 17 de agosto, estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, criando as comunidades intermunicipais e nas suas atribuições (artº 5º, nº 1, alínea c))” Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional — QREN”. As CIM são Associações de Municípios de Fins Múltiplos “pessoas colectivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e adoptam o nome destas.” (artº 2º, nº2) e estabelece ainda no nº3 “Os municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal integram a área metropolitana de Lisboa e os municípios do Grande Porto e de Entre-Douro e Vouga integram a área metropolitana do Porto, as quais são reguladas por diploma próprio”.

Assim, conclui-se que as CIM surgem na sequência do modelo de governação de um Quadro Comunitário, criando as condições para uma descentralização administrativa prevista nas ações do PRACE. Embora a UE aplique, preferencialmente, a gestão ao nível da NUTS II, a existência do hiato - regiões administrativas- no modelo político-administrativo foi ultrapassada pelo Estado Português (XVII Governo Constitucional), ao delegar nas novas Associações de Municípios, CIM, as competências de gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional. As motivações de política interna da reforma da administração central (PRACE), de descentralização de competências, com o objetivo de racionalizar recursos

⁸ Instituições Particulares de Solidariedade Social

⁹ Associações de Desenvolvimento Local

humanos e financeiros, determinaram esta decisão legislativa. A contrapartida foi a gestão dos Fundos Comunitários.

II.2. As Entidades Intermunicipais: modelo, estrutura, atribuições e competências

O modelo de Associações de Municípios foi mudando de acordo com a vontade expressa dos municípios, tendo-se procedido às respetivas alterações, até à Lei 75/2013, de 12 de setembro. A organização em NUTS de acordo com as normas da UE, o posicionamento do Estado Português e a importância das mesmas para a definição das zonas de convergência da UE determinam diferentes ciclos de autonomia dos municípios na escolha do seu modelo de associação.

II.2.1. As NUTS III

As NUTS são delimitadas pela sua dimensão demográfica constituindo unidades administrativas. O limiar mínimo para uma NUTS III é de 150.000 habitantes. Quando esta dimensão não é atingida “deverá ser constituída através da agregação de um número adequado de unidades administrativas contíguas de menor dimensão. Estas “unidades não administrativas” devem traduzir uma lógica económica, social, histórica, cultural, geográfica ou ambiental” (INE;2015). O regulamento comunitário (CE) 1059/2003 estabelece as normas das unidades administrativas dos Estados Membros (EM). “A versão da NUTS portuguesa estabelecida pelo Regulamento Comunitário no 1059/2003 fez corresponder apenas o nível 1 da NUTS a unidades administrativas. O regulamento refere que as unidades administrativas mínimas em Portugal são as freguesias. Para os níveis II e III , no Continente as unidades são não administrativas, situação que se mantém até dezembro de 2014, num total de 5 NUTS II e 28 NUTS III.

As recomendações do Eurostat apontavam para Portugal cumprir o regulamento e o primeiro critério era o de fazer corresponder as suas NUTS III a unidades administrativas. Os censos de 2011 confirmam que existem 11 NUTS III com a dimensão demográfica adequada e duas que a excedem (áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto). A atualização fica para ser efetuada no processo de revisão de NUTS em 2013, conforme norma da UE. Em 2013, com a Lei 75/2013, de 12 de setembro, estabelece as Entidades Intermunicipais (EIM) que constituem “unidades administrativas”, segundo o artº 139º- “As entidades intermunicipais previstas na presente lei constituem unidades administrativas, incluindo para os efeitos

previstos no Regulamento (CE) nº 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, relativo à instituição de uma nomenclatura comum às unidades territoriais estatísticas (NUTS)”. Esta constitui a grande alteração entre esta lei e o anterior diploma das CIM (Lei 45/2008, de 27 de agosto). As EIM correspondem a associações de autarquias locais, compreendendo as áreas metropolitanas (AM) e as comunidades intermunicipais (CIM). Assim, enquanto na lei 45/2008, as CIM resultaram de uma opção dos municípios, pertencentes a uma ou mais NUTS III, a Lei 75/2013, define as unidades administrativas com base na dimensão, segundo o artº 85º, nº5 - 5 – “Não podem existir comunidades intermunicipais com um número de municípios inferior a cinco ou que tenham uma população que somada seja inferior a 85 000 habitantes.” Tal obriga a alterações das Associações de Municípios, constituídas com base na Lei 45/2008. O exemplo da Comunidade Intermunicipal da Beira Interior do Sul (CIMBIS), com quatro municípios, confirma esta aplicação da Lei que só alterou a sua NUTS III em 2013, com mais dois Municípios, Proença-a-Nova e Oleiros, que saíram da CIM do Pinhal Interior Sul (CIMPIS) e constituíram uma nova CIM da Beira Baixa (CIMBB). A CIMPIS extingue-se e os Municípios aderem a novas CIM. Ao contrário da CIM do Alto Alentejo que só efetuou uma alteração, por vontade expressa do município de Mora, em 2003, mas regularizada em 2013, com a saída para a NUTS III do Alentejo Central, compensada pela entrada do Município de Sousel, proveniente desta última.

As figuras 9 e 10 apresentam as alterações a partir de 2002, das NUTS II e III. A NUTS II do Alentejo, a partir de 2002 passa a incluir a NUTS III da Lezíria do Tejo, que deixa de pertencer à NUTS II de Lisboa e Vale do Tejo. A NUTS III do Médio Tejo integra a NUTS II do Centro, mas mantêm-se as NUTS III, identificadas em 2001, com exceção da passagem de um município (Mafra) do Oeste para a NUTS III- Grande Lisboa, que se mantém até 2013. As NUTS são determinantes para a definição das regiões de convergência, sendo consideradas, unidades preferenciais, as NUTS II com PIB per capita inferior a 75% da média da UE. As alterações de integração de NUTS III em NUTS II diferentes, justifica-se por terem indicadores de convergência idênticos. A figura 10 representa as atuais unidades administrativas correspondentes às CIM e às AM, conforme a Lei 75/2013.

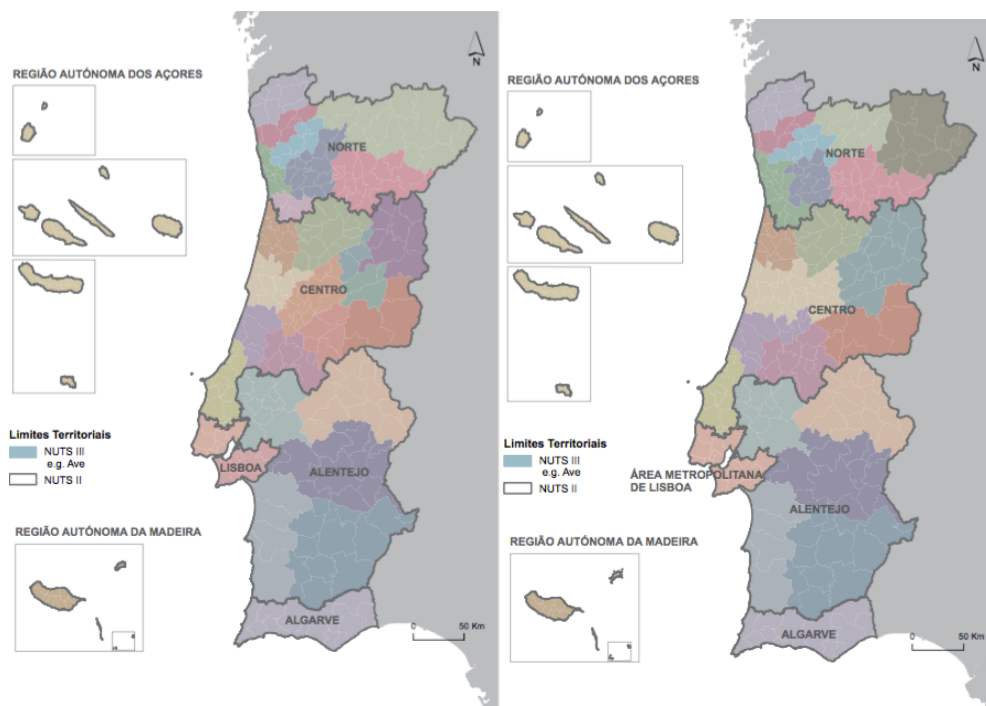


Figura 9: NUTS III e II 2002

Fonte: INE, 2015

Figura 10: NUTS III E II 2013

Fonte: INE, 2015

II.2.2. A Reforma da Administração Local (RAL, 2011)

O *Documento Verde sobre a Reforma da Administração Local* (DVRAL, 2011) integra a reforma do Estado resultante do resgate financeiro e do programa de ajuda financeira, assinado com a "Troika", com o objetivo de diminuir as despesas públicas. "A Reforma da Administração Local viu reforçada a sua dimensão política por força do Memorando de Entendimento estabelecido entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, no âmbito do qual foi assumido o compromisso político da reorganização da Administração Local até Junho de 2012 (DVRAL, 2011:8)- A reforma da administração local, pretende ser uma "reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma de política". Destacam-se os objetivos:

- no âmbito da organização do território - a redução do número de freguesias;
- no âmbito da gestão municipal e intermunicipal - "Reformatar as competências dos diferentes níveis das Divisões Administrativas, estabelecendo novos quadros de atuação no âmbito dos Municípios, CIM e outras Estruturas Associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento" (DVRAL, 2011:11);

- no âmbito da democracia local - um novo enquadramento legal autárquico; adaptar as estruturas orgânicas municipais ao novo quadro de competências, visando a racionalização na afetação de recursos.

Ao nível local pretende descentralizar¹⁰, sem contrapartidas financeiras, racionalizando recursos, da mesma forma que ao nível sub-regional extingue serviços desconcentrados, enquadrados no Memorando de Entendimento, com o objetivo de redução da despesa pública. A Lei 75/2013, de 12 de setembro, resulta desta reforma, que define o novo regime jurídico de atribuições e competências das freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas e suas associações de municípios. Embora as CIM sejam consideradas unidades administrativas correspondentes a NUTS III, não são autarquias locais. A Lei 75/2013 define-as como EIM, com uma estrutura e organização que coloca a questão da sua legitimidade política, o que torna pertinente o seu papel e funções.

II.2.3. Estrutura, Atribuições e Competências

No quadro 8 identificam-se os órgãos que compõem a estrutura das CIM e forma de eleição e respetivas atribuições e competências de acordo com a Lei 75/2013.

As atribuições estão consagradas na lei, enquanto as competências podem ser delegadas pelos municípios nas CIM e pela “administração estadual” (DVRAL,2011) nas CIM. A questão coloca-se quanto às competências do Conselho Intermunicipal, artº 90º, nº1, “k)Discutir e preparar com os departamentos governamentais e com as câmaras municipais contratos de delegação de competências, nos termos previstos na presente lei; l) Aprovar a celebração de contratos de delegação de competências com o Estado e com os municípios, bem como a respetiva resolução e revogação”. Assim, compete aos municípios a decisão das competências a delegar, da mesma forma que lhes é atribuída a competência para decidir sobre novas atribuições e competências delegáveis pela administração central. A legitimidade política destas entidades coloca-se na constituição dos seus órgãos, pois os seus membros não são eleitos por sufrágio direto, mas representam os órgãos autárquicos (Câmaras Municipais e Assembleias Municipais) que os elegeram.

¹⁰ Ou transferir. A transferência de competências é uma descentralização que não inclui os meios financeiros.

Quadro 8: Órgãos e Atribuições das CIM

Órgãos	Atribuições das CIM
<p>Assembleia Intermunicipal (AIM) Constituída pelos eleitos das assembleias municipais (AM) e cujo número é proporcional ao número de eleitores:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dois nos municípios até 10 000 eleitores; b) Quatro nos municípios entre 10 001 e 50 000 eleitores; c) Seis nos municípios entre 50 001 e 100 000 eleitores; d) Oito nos municípios com mais de 100 000 eleitores. <p>Os membros das AM eleitos diretamente (exclui os Presidentes de Junta de Freguesia) constitui um colégio eleitoral que elegem os seus representantes nas CIM, através da apresentação de listas, aplicando-se o método de Hondt.</p> <p>Conselho intermunicipal (CI): Constituído pelos Presidentes de Câmara dos Municípios que constituem a CIM. O conselho elege de entre os seus pares um Presidente e dois Vice-Presidentes.</p> <p>Secretariado Executivo Intermunicipal (SEIM): constituído por um primeiro-secretário e, mediante deliberação unânime do Conselho Intermunicipal, até dois secretários intermunicipais. A eleição do Secretariado é efetuada em Assembleia Intermunicipal.</p> <p>Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal (CEDI): constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais</p>	<p>Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental.</p> <p>Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, no âmbito do QREN.</p> <p>Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.</p> <p>Assegurar a articulação dentre os municípios e os serviços da administração central nas áreas:</p> <p>Redes de abastecimento público, de saneamento básico e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e proteção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico, social e cultural; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.</p>

Fonte: Elaboração própria, Lei 75/2013

Conclui-se: a questão coloca-se na impossibilidade de criação de regiões administrativas por veto do referendo de 1998. As sucessivas adaptações para corresponder às diferentes necessidades de planeamento e ordenamento territorial, de acordo com as orientações da UE e os constrangimentos financeiros do Estado, contribuem para a fragilidade do modelo das CIM. Só podem existir programas comunitários e financiamento mediante estratégias regionais e subregionais, em que os seus IGT correspondem às diferentes alterações no seio da própria Comunidade Europeia e reforço da governança multiníveis. O que não deixa de ser contraditório num processo cooperativo e partilhado é que esta última Reforma da Administração Local, tenha sido legislada sem consulta aos eleitores das suas sub-regiões. O vazio legal foi ultrapassado, com um modelo híbrido, as Entidades, onde os seus órgãos executivos e deliberativos não são eleitos por sufrágio direto. As CIM não são órgãos descentralizados da administração central ou autarquias locais (regiões). Não têm legitimidade política para o exercício de competências, a não ser por deliberação do Conselho Intermunicipal, constituído pelos municípios. A escolha do modelo político administrativo do Estado torna-se determinante para o desenvolvimento territorial, a coesão entre Regiões e a

afirmação de novas centralidades e/ou regiões, conferindo-lhes a legitimidade política necessária para o reforço da sua capacidade institucional. Assim, importa analisar e avaliar de que forma as CIM contribuem para o desenvolvimento socioeconómico dos seus territórios através de um processo de governança multiníveis, respondendo à questão inicial que justifica o estudo comparado:

Qual o contributo das Comunidades Intermunicipais para a coordenação e integração de políticas regionais no processo de planeamento e ordenamento do território e, de forma transversal, para a coesão sócio económica e resiliência das suas subregiões?

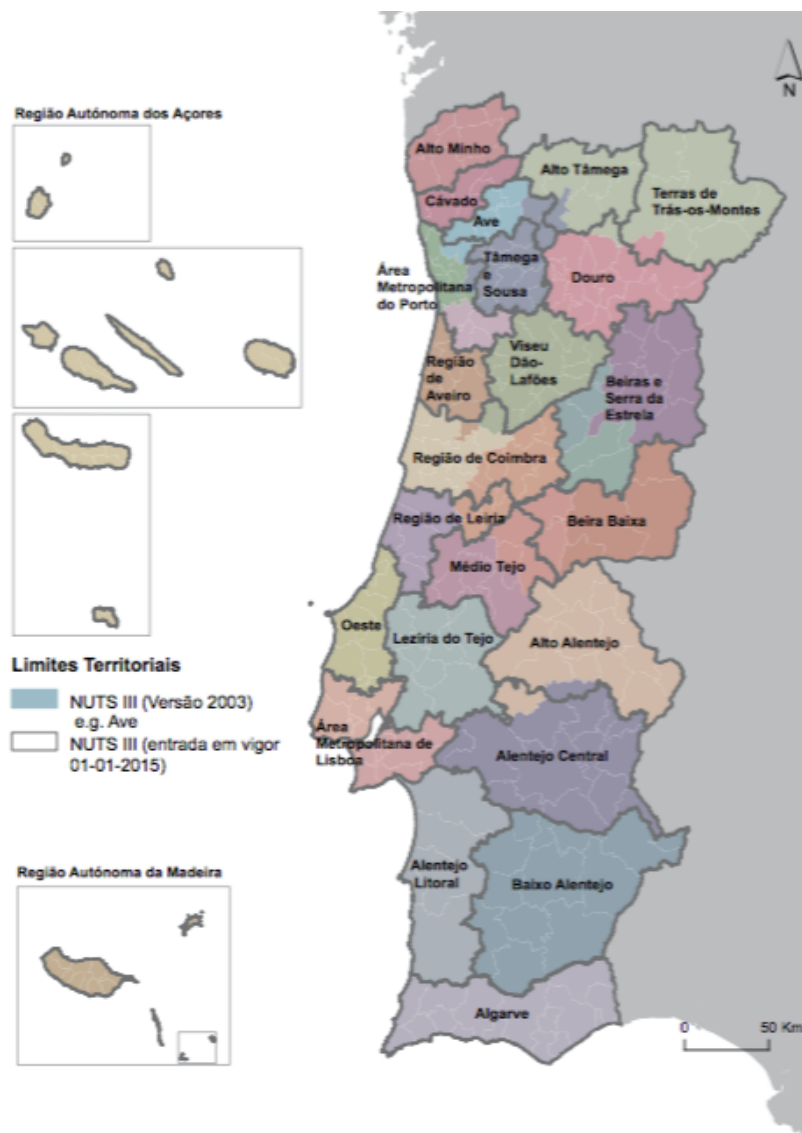
CAPÍTULO III – AS COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS DO ALTO ALENTEJO E DA BEIRA BAIXA: ESTUDO COMPARADO

As Comunidades Intermunicipais do Alto Alentejo (CIMAA) e Beira Baixa (CIMBB) constituem dois estudos de caso, que são analisados comparativamente. O Alto Alentejo e a Beira Baixa situam-se, respetivamente, nas NUTS II, Alentejo e Centro, mas ambos são territórios periféricos, fronteiriços e adjacentes, inseridos em contextos regionais que têm condicionado a sua afirmação. O facto de serem adjacentes explica as características físicas idênticas, relações socioculturais de proximidade, relações económicas de parceria, privilegiando movimentos pendulares inter-regionais, incluindo os transfronteiriços. Contudo, são diferentes nas experiências ao nível da constituição das suas Comunidade Intermunicipais e de governança territorial.

A CIMAA manteve os 15 concelhos do distrito (Alter-do-Chão, Arronches, Aviz, Castelo de Vide, Campo Maior, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sôr, Portalegre, Sousel); por sua vez, a CIMBB teve alterações, tendo evoluído a partir da anterior CIM da Beira Interior Sul (CIMBIS-Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão), e estabeleceu as suas fronteiras em 2013 com apenas seis municípios: Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão, Proença-a-Nova e Oleiros (Fig. 11). Neste estudo comparado são relevantes as alterações ocorridas na CIMBB, atendendo a que um dos principais motivos que tem impedido a constituição das regiões administrativas, se prende com a definição dos seus limites e as implicações políticas da tomada de decisão.

III.1. Modelo metodológico

De acordo com os objetivos e os resultados esperados, opta-se por um modelo que permita analisar e avaliar a aplicação dos princípios de governança, nas suas dimensões vertical e horizontal. O modelo de análise metodológica é misto porque utiliza métodos quantitativos e qualitativos, sendo utilizadas técnicas de análise estatística, documental e entrevistas. Assim, se a análise estatística de dados é quantificável a partir das variáveis selecionadas que permitem responder aos objetivos gerais e específicos, a documental utiliza



Fonte: INE, 2015

Figura 11 – Alteração das NUTS III (2003) e atuais (2015)

preferencialmente instrumentos qualitativos, bem como a entrevista.

A identificação da dimensão temporal e espacial é o referencial a partir do qual os dados foram recolhidos. A dimensão temporal tem como condicionante o intervalo de tempo escolhido pelo facto de as duas CIM surgirem em anos diferentes, separadas por um intervalo de tempo de cinco anos. Os dados a recolher são reportados a intervalos de tempo diferenciados de acordo com as técnicas utilizadas e a natureza das variáveis. Consideram-se duas dimensões de análise:

- a espacial, as atuais e anteriores NUTS III e Local (Municípios);

- a temporal, a análise estatística dos dados dos Censos (INE, 2001-2011), sendo atualizados à data de 2015. A análise documental varia de acordo com a tipologia de documento, mas nunca anterior a 2001, pelo que o intervalo temporal se reporta à data de publicação até 2015 (legislação, instrumentos de política comunitária, IGT). Entre os documentos internos das CIM privilegiaram-se as atas do Conselho Executivo e do Conselho Intermunicipal, os relatórios de atividades e os planos e orçamentos de 2009 a 2015. O método quantitativo é utilizado na análise estatística, e para dados recolhidos na análise documental. A análise qualitativa de dados centra-se na análise documental e nas entrevistas.

A documentação foi selecionada por domínios cuja metodologia de análise corresponde à sua tipologia e natureza dos dados recolhidos (quantificável ou não) (Fig. 12).



Fonte: Elaboração própria

Figura 12: Modelo Metodológico: Relação entre domínios e método de análise

Os domínios (D) foram constituídos de acordo com os objetivos gerais e específicos que contribuem para os resultados esperados (Quadro 9).

1. A análise dos territórios e a avaliação dos seus instrumentos de gestão permitem atingir os resultados esperados, através dos domínios:

D1. Caracterização física, económica e sociocultural de cada NUTS III, identificando também os movimentos pendulares e os fluxos no contexto de cada região e inter-regionais, que irá permitir uma análise das causas e consequências da atual organização das NUTS III. Para atingir os resultados esperados as técnicas utilizadas são a análise estatística comparando as duas NUTS III. Ao nível de cada subregião é relevante identificar os municípios que têm maior “peso”, pelos seus indicadores de coesão e/ou competitividade, constituindo polos de atração;

D2. Modelo de conectividade ao nível de cada NUTS II com base no sistema urbano policêntrico, que condiciona as dinâmicas territoriais. No modelo territorial identificam-se as oportunidades e os constrangimentos para a gestão territorial num processo de governança multiníveis, através da coordenação, coerência e responsabilidade das políticas públicas (princípios de governança) ao nível de cada NUTS III. As técnicas utilizadas são a análise documental (PROT) sendo qualitativa para atingir os princípios de governança e a avaliação dos respetivos programas de desenvolvimento regional com impacto na sub-região.

2. Avaliação da capacitação institucional das CIM, o que permite atingir os resultados esperados através dos seguintes domínios:

D3. Evolução das atribuições e competências das CIM desde a sua constituição, que através de modelo formal ou informal, contribuem para atingir os objetivos de planeamento regional e de integração de políticas setoriais. As técnicas utilizadas são a análise documental (documentos internos das CIM) e os métodos quantitativos para a tipologia de deliberação dos órgãos (delegação de competências) e nível de participação institucional. A avaliação dos Princípios de Governança (PG) incide sobre: cooperação entre o nível nacional, regional e local, coerência entre/e de políticas, informação entre órgãos e entidades. As dimensões da governança serão a vertical, a horizontal e a de desenvolvimento territorial;

D4. Funcionamento dos órgãos e seu contributo para as relações de governança. As técnicas utilizadas são a análise documental e a entrevista. A primeira quantifica os eleitos para os

órgãos, o processo de eleição, o número de deliberações quanto ao sentido de voto (cooperação), o peso de setor por deliberação, a tipologia de projetos intermunicipais e inter-regionais. A segunda, qualitativa, afere o reconhecimento das CIM pelos seus atores. Avalia-se a cooperação e a coordenação no funcionamento das CIM, onde as dimensões da governança são a horizontal, vertical e a participação.

No quadro 9 estabelece-se a relação entre os domínios de análise e avaliação e os objetivos gerais e específicos. Os resultados esperados por objetivo sintetizam-se de acordo com os princípios de governança e respetivas dimensões, permitindo facilitar o processo de análise de dados, sua quantificação e qualificação. Os princípios de governança são transversais a todas as dimensões permitindo responder às questões colocadas do contributo das CIM para o planeamento e ordenamento do território, através de um processo de governança multiníveis (Fig.13).

Quadro 9: Modelo metodológico - Relação entre objetivos e domínios de análise e avaliação

Objetivos gerais	Objetivos específicos	Domínios
OG1. Questionar os contributos das CIM, em territórios de baixa densidade, periféricos, adjacentes e fronteiriços para a coesão socioeconómica e resiliência das suas regiões.	OE1.1 - Analisar os contextos regionais que determinaram a organização das novas NUTS III em função das suas características físicas, relações socioculturais, económicas e mobilidade inter-regional.	D1. A caracterização física, económica, sociocultural de cada NUTS III, mobilidade e fluxos.
	OE1.2 - Avaliar o impacto dos modelos de conectividade territorial e sistemas urbanos policêntricos nas subregiões com menor dinâmica territorial e as oportunidades para o incremento de novas formas de governança vertical e horizontal.	D2. O modelo de conectividade ao nível de cada NUTS II com base no sistema urbano policêntrico.
OG 2. Avaliar a capacitação institucional das CIM no contexto Regional, Nacional e Supranacional.	OE2.1 - Avaliar as atribuições e competências das comunidades intermunicipais no processo de governança multinível.	D3. Evolução das atribuições e competências das CIM desde a sua constituição.
	OE2.2 - Avaliar o funcionamento dos órgãos constituintes das CIM e a gestão das relações com os municípios e intermunicipais.	D4. Funcionamento dos órgãos e seu contributo para as relações de governança.

Fonte: Elaboração própria



Figura 13: Modelo metodológico: Resultados esperados por dimensão e princípio de governança

De acordo com os domínios, a tipologia de dados e a sua natureza utilizaram-se as metodologias adequadas que se descrevem:

- A caracterização dos territórios da CIMBB e da CIMAA é efetuada com base em indicadores do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) do INE e da análise qualitativa do PROT Alentejo e do PROT Centro, pela influência no modelo de conectividade e mobilidade dos territórios, que permitem aferir da evolução das formas de organização administrativa.
- Na análise de documentos internos como as atas do Conselho Executivo (CE), do Conselho Intermunicipal (CI) e da Assembleia Intermunicipal (AIM) os dados são selecionados por tipologia de deliberação, tomadas de posição dos eleitos, pareceres e moções. O método é quantitativo para o número de deliberações no âmbito das atribuições (ex: planeamento, educação, ação social) das CIM e qualitativo para os impactos das tomadas de posição dos eleitos, moções e pareceres.
- As parcerias têm análises diferenciadas, sendo quantificadas quanto ao número e qualificadas quanto ao seu objeto. A participação quantifica-se pela diversidade de atores e agentes que participam nos órgãos de nível superior, organismos desconcentrados da Administração Central e qualificam-se por setores.
- Os instrumentos de política comunitária são analisados quantitativamente através dos montantes de financiamento e qualitativamente quanto ao seu contributo para a coesão territorial. No quadro 10 identificam-se os documentos selecionados,

articulando-os com as dimensões da governança e o método de análise.

Quadro 10: Modelo metodológico - documentos seleccionados segundo dimensão e método de análise

ANÁLISE	DIMENSÕES DA GOVERNANÇA				
	Caraterização NUTS III	Desenvolvimento Territorial	Vertical	Horizontal	Participação
Quantitativa	Dados estatísticos: INE	ISDR Protocolos Pactos e EIDT QREN e Portugal 2020	Atas CE e CI Protocolos Pactos e EIDT QREN e Portugal 2020	Parcerias, planos e projetos intermunicipais	Atores, Agentes, Entidades.
Qualitativa	Conectividade e mobilidade (PROT)	Protocolos Pactos e EIDT QREN e Portugal 2020	Moções e Tomadas de posição: CE, CI, AIM; QREN e Portugal 2020	Objecto das parcerias, projetos e planos intermunicipais	Entrevistas: Secretário Executivo e Técnico

Fonte: Elaboração própria

III.2. Enquadramento geográfico

A Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa (CIMBB) é constituída pelos Municípios de Castelo Branco, Proença a Nova, Oleiros, Idanha-a-Nova, Penamacor e Vila Velha de Ródão. A CIMBB situa-se no distrito de Castelo Branco, sendo limitada a norte pela Serra da Gardunha e a Sul pelo Tejo. “O mosaico geográfico da Região emerge organizado em função dos seguintes traços: (...)Na Beira Interior, a divisão entre a Beira Transmontana (drenagem para o Douro), planáltica e de clima agreste, e a Beira Baixa (drenagem para o Tejo) a Sul das Serras da Malcata e da Gardunha” (CCDRC, Proposta PROT Centro;2011:35). Um território fronteiriço que integra o Parque Natural do Tejo Internacional, também conhecido por território raiano, cujas características físicas e socioculturais se identificam através do seu património natural, construído e imaterial. Castelo Branco assume o protagonismo que a condição de capital de distrito lhe conferiu, com a concentração de serviços públicos e indústria; nos restantes concelhos ainda têm relevo as atividades agrícola e silvo-pastoril (montado; “fileiras estratégicas” como as culturas hortícolas e floricultura, vinha, fruticultura, olival, pequenos ruminantes, bovinos de leite, avicultura, suínos), e o setor agroalimentar com produtos endógenos de qualidade e certificados. O concelho de Vila Velha de Ródão possui um polo importante, na produção e transformação de papel, o que justifica o investimento e consequente expansão da floresta de produção intensiva, que abrange os dois territórios,

numa mancha contínua no sentido Norte-Sul, onde sobressaem o pinheiro e o eucalipto.

A Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CIMAA) inclui os 15 concelhos já identificados, sendo limitada a Norte pela CIMBB, a oeste pelas CIM do Médio Tejo e da Lezíria e a Sul pela Comunidade do Alentejo Central. Limitada a Norte pelos rios Tejo e Sever, a Serra de S. Mamede enquadra-se no Parque Natural do mesmo nome, marcando a paisagem em altitude, que se dilui a sul na planície alentejana, até Elvas, território raiano. A centralidade urbana encontra-se dividida entre a capital de distrito, Portalegre, onde se concentram os serviços públicos e Elvas/Campo Maior, com polo industrial que reparte com Ponte de Sôr. A identidade expressa-se na amenidade do território, onde se destaca o património material, imaterial e natural, a atividade agro-silvo pastoril e a floresta de produção intensiva a norte, que contrasta com as explorações agrícolas extensivas a Sul e novas culturas de produção intensiva (olival e vinha). O setor agroalimentar com o fabrico de produtos endógenos, certificados, constitui uma atividade económica complementar à atividade agrícola.

Os dois territórios apresentam características biofísicas idênticas e a separação física do Tejo já não constitui uma barreira na conectividade territorial, permitindo os fluxos e os movimentos pendulares das populações. “Orlando Ribeiro defendia a existência de um mosaico territorial na Região Centro, pela coerência das unidades geográficas do litoral e dos planaltos e das montanhas da Beira, por referência ao meio montanhoso da Cordilheira Central e aos diferentes blocos que se organizam ora em função da Bacia do Douro, da Bacia do Vouga e do Mondego, e da Bacia do Tejo. Esta partição proposta pelo autor atende sobretudo a características da geografia física (relevo, hidrografia, clima, biogeografia) e a permanências “profundas” deixadas pelas marcas da história, das sociedades e das culturas tradicionais” (Fundação Calouste Gulbenkian, 2016:28).

O Tejo marca as características biofísicas dos concelhos a norte (Portalegre, Castelo de Vide, Marvão e Nisa) do Alto Alentejo, que se estendem desde a Serra de S. Mamede, até aos vales encaixados, que fazem fronteira no concelho de Vila Velha de Ródão, com a Beira Baixa. Ainda, junto ao Tejo, a noroeste, Gavião articula-se com o Médio Tejo em Mação e Abrantes, onde a paisagem se altera em “terras da charneca do Sado e do Tejo” (unidade de paisagem), onde se inclui, o concelho de Ponte de Sôr. A sul, os concelhos que integram a peneplanície alentejana, identificam-se com as características biofísicas do Alentejo Central. A diversidade do Alto Alentejo é maior, o que é justificado pelas suas características físicas, sendo mais

homogéneo o território da Beira Baixa. Os valores históricos e culturais prendem-se às rotas migratórias entre a Beira e o Alto Alentejo e à navegabilidade do Tejo. As aldeias ribeirinhas do Alto Alentejo mantém as características sócio culturais da Beira Baixa que se manifesta nas construções em xisto, nas tradições e nos costumes partilhados entre populações residentes em margens diferentes do rio Tejo. Para a Beira Baixa o “sistema montanhoso da Lousã - Estrela constitui uma forte barreira” à conectividade “(...)entre o litoral e o interior e, particularmente, a ligação do eixo Guarda -Covilhã /Fundão-Castelo Branco ao eixo Coimbra-Figueira da Foz” (Fundação Calouste Gulbenkian, 2016). As características fisiográficas influenciam o posicionamento dos territórios no contexto das suas NUTS II, constituindo um constrangimento à sua conectividade e ao desenvolvimento socioeconómico. Os valores simbólicos, socioculturais, representam a forma como as populações, na procura de alternativas às “barreiras naturais”, se foram aproximando em territórios adjacentes e com recursos comuns, como é o caso do rio Tejo.

III.3. Caracterização socioeconómica

A caracterização dos territórios das NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa foi efetuada com base nas variáveis, e respetivos indicadores, do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), cuja definição se transcreve com base no INE: *“O Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) baseia-se num modelo conceptual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, estruturando-o em três componentes: competitividade, coesão e qualidade ambiental. (...) O índice de competitividade pretende captar o potencial (em termos de recursos humanos e de infraestruturas físicas) (...), assim como o grau de eficiência na trajetória seguida (medido pelos perfis educacional, profissional, empresarial e produtivo). (...) O índice de coesão procura refletir o grau de acesso da população a equipamentos e serviços coletivos básicos de qualidade, bem como os perfis conducentes a uma maior inclusão social(...). A qualidade ambiental está associada às pressões exercidas pelas atividades económicas e pelas práticas sociais sobre o meio ambiente (numa perspetiva vasta que se estende à qualificação e ao ordenamento do território) (...)”* (INE, 2013:1,2,3,4).

A escolha deste índice resulta de o mesmo ser utilizado para monitorizar o nível de desenvolvimento dos territórios por NUTS II e III, contribuindo para os indicadores de convergência da União Europeia, condicionando as Agendas Territoriais e os instrumentos de política comunitária e o respetivo financiamento. Os dados disponíveis no INE reportam-se às

unidades territoriais NUTS I, II, III e concelho. No entanto, os dados não se encontram atualizados face à alteração das NUTS III em 2013 que só entraram em vigor em janeiro de 2015. Pelo que se justifica a análise dos dados por unidades territoriais (Concelhos, NUTS III, NUTS II e NUT I) atualizada à data de 2015, tendo-se calculado a média por cada NUT III, para cada indicador selecionado. Assim, selecionaram-se os indicadores por concelho, consoante cada índice, que se consideram mais relevantes para a caracterização de cada território à escala municipal. Os indicadores escolhidos são alguns dos considerados para o cálculo de cada um dos índices, pois a análise da totalidade seria em si objeto de outro trabalho de investigação (Quadro 11). Num estudo comparativo importa confrontar os indicadores com maior impacto no território para identificar os constrangimentos dos territórios de baixa densidade.

Quadro 11: Indicadores selecionados do Índice Sintético de Desenvolvimento Regional

Coesão	Competitividade	Qualidade Ambiental
Taxa de fecundidade por 1.000 hab.	Densidade populacional (hab./km ²)	Proporção uso solo não urbano (%)
Médicos por 1.000 hab.	Empregados na pop. ativa c/ + 15 anos	Taxa de sup. florestal ardida (%)
Nº de desempregados/ pop. Ativa	Índice de renovação da pop.	Resíduos sólidos recolhidos seletivamente (%)
Ganho médio mensal (€)	Taxa de crescimento migratório	
Valor médio das pensões/ano (€)	Taxa de sobrevivência das empresas	
Índice de juventude	VAB das empresas (milhões de euros)	
Beneficiários do RSI	Inovação %	

Fonte: Elaboração própria

A resiliência e a sustentabilidade local dos diferentes concelhos é caracterizada através de indicadores que contribuem para a diversidade da atividade económica e o peso por setores; e o saldo entre receitas e despesas, nomeadamente em ambiente e habitação, exportações e importações, cultura e lazer. No entanto, importa de forma mais genérica, caracterizar o território e a população de cada CIM de acordo com os dados do INE por unidades territoriais.

III.3.1. População e território

Os territórios são de baixa densidade. Importa comparar áreas e população, permitindo aferir a influência de cada município na sua CIM, e estabelecer a comparação entre unidades territoriais ao nível do concelho e NUTS III do Alto Alentejo e Beira Baixa

A NUTS III do Alto Alentejo tem área e população superiores às da Beira Baixa, o que era previsível atendendo ao maior número de concelhos, tendo estes características semelhantes (Quadro 12). Comparando as duas NUTS III, em termos de distribuição da população por concelhos, no Alto Alentejo esta concentra-se em 3 Centros Urbanos acima dos 10.000 habitantes: Portalegre, Elvas e Ponte de Sôr, representando 546% do total da população da NUT III. Na Beira Baixa os valores indicam uma concentração da população (63,5%) na cidade de Castelo Branco.

Quadro 12: Área e população por concelho e NUTS III do Alto Alentejo e Beira Baixa (2013)

Unidades Territoriais	Área (Km ²)	População (nº) 2013 ¹¹
Alter do Chão	362,70	3.462
Arronches	314,65	3.100
Aviz	605,97	4.505
Campo Maior	247,20	8.365
Castelo de Vide	264,91	3.248
Crato	398,70	3.522
Elvas	631,29	22.245
Fronteira	248,60	3.222
Gaviao	294,59	3.873
Marvão	154,90	3.376
Nisa	575,68	7.019
Monforte	420,25	3.228
Ponte de Sôr	839,71	16.184
Portalegre	447,14	23.915
Sousel	279,32	4.873
Alto Alentejo	6.085,61	114.137
Castelo Branco	1.438,19	54.409
Idanha -a-Nova	1.416,34	9.108
Oleiros	471,09	5.444
Penamacor	563,71	5.324
Proença	395,40	7.989
Vila Velha de Ródão	329,91	3.382
Beira Baixa	4.284,73	85.656

Fonte: Elaboração própria, dados INE (2013)

¹¹ Os dados são atualizados pelo INE com previsão à data

Comparando as áreas por concelho em cada NUTS III, Castelo Branco e Idanha-a-Nova concentram uma área de 61,86% do território da CIMBB. No Alto Alentejo existe uma distribuição de área mais equitativa por concelhos, onde se destaca Ponte de Sôr, com maior dimensão. Ao contrário do que acontece com a Beira Baixa, os concelhos do Alto Alentejo, com maior área, não são os que concentram maior população. A concentração da população regista-se em quatro níveis: um superior (com mais de 50.000 hab.), dois intermédios (entre os 15.000 - 23.000 hab. e entre os 9.200 - 7.000 hab.) e, por último, o que representa um maior número de concelhos, entre os 5.000 e 3.000 hab. (Fig. 14). A Beira Baixa concentra a sua população num centro urbano de nível superior (CUR), enquanto no Alto Alentejo existe uma maior repartição entre centros urbanos. No mesmo nível encontram-se Portalegre e Elvas, num segundo nível Campo Maior (CUE), Ponte de Sôr e Nisa (CUE), e todos os restantes são centros urbanos complementares com menos de 5.000 habitantes. Campo Maior e Elvas constituem no PROT uma área urbana, totalizando 30.610 hab. (26,81% do total da população). As implicações são ao nível da centralidade da capital de distrito (Portalegre) na NUTS III, que perde protagonismo no contexto sub-regional.

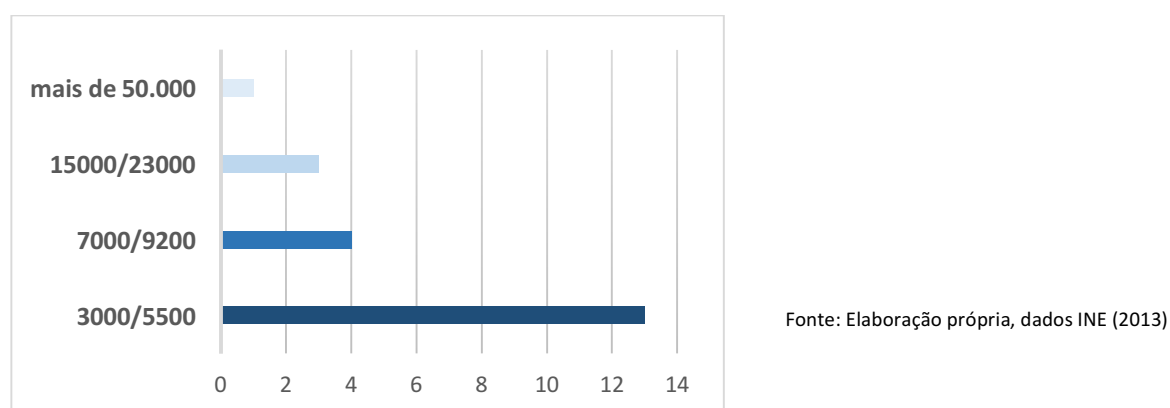


Figura 14: Nº de concelhos por concentração de hab. das NUTS III da Beira Baixa e Alto Alentejo, 2013

A variação da população por estrutura etária entre os Censos de 2001 e 2011 reflete uma regressão em quase todos os concelhos, sendo ligeiramente positiva apenas para Campo Maior e Castelo Branco (Quadro 13). As variações negativas são superiores na Beira Baixa, mas em ambos os territórios os valores são inferiores ao da NUTS II respetiva. Na faixa etária entre os 25 e os 64 anos os valores positivos só se registam em Campo Maior, Portalegre e Castelo Branco. De salientar o aumento de população entre os 0-14 anos em dois concelhos: Campo Maior e Monforte ocorrendo neste último a maior variação positiva. Os dados foram

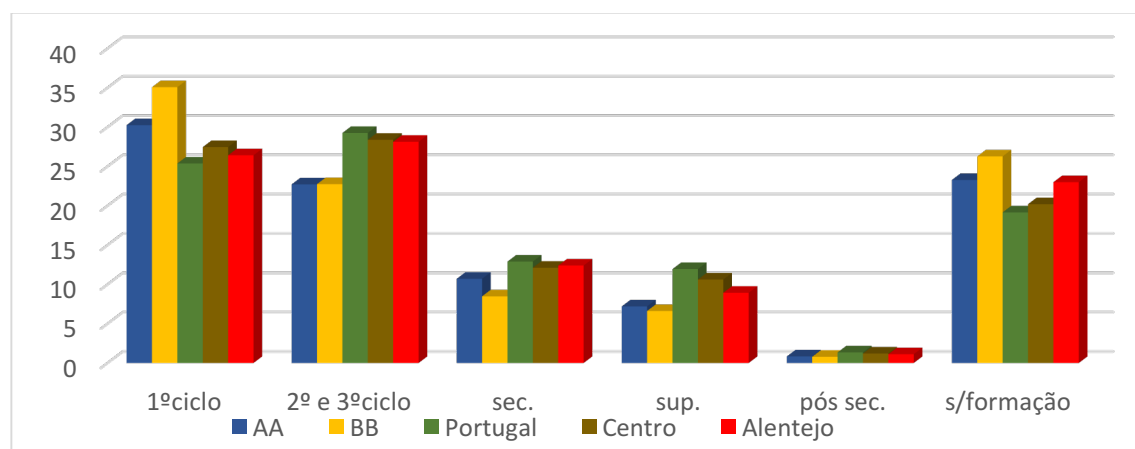
analisados para tentar compreender os motivos e verificou-se que correspondem a uma forte presença de etnia cigana (dados verificados na consulta da BRGI, 2011, com registo positivo nos quarteirões onde se concentra a população desta etnia). A maior variação negativa ocorre na faixa entre os 15 e os 24 anos. A maioria dos concelhos apresenta uma taxa regressiva para todas as faixas etárias. Os territórios de ambas as CIM caracterizam-se por incapacidade de renovação da sua população: na Beira Baixa só é contrariado por Castelo Branco que reafirma a sua centralidade, enquanto no Alto Alentejo a capital de distrito, Portalegre não consegue contrariar a perda de população, ao contrário de Campo Maior que se afirma.

Quadro 13: Variação da população por grupo etário por concelho, NUTSIII Beira Baixa e Alto Alentejo, NUTSII Alentejo e Centro e Portugal (2001-2011)

Unidades territoriais	Grupos etários				Var. Total 2001/ 2011	Variação: Grupos etários (2001-2011)			
	0-14	15-24	25-64	65 ou mais		0-14	15-24	25-64	65 ou mais
Alter do Chão	384	317	1.672	1189	-9,55	-19,2	-24,2	-4,1	-8,6
Arronches	332	286	1.478	1069	-6,61	-15,3	-23,1	-6,3	2,0
Aviz	519	481	2.165	1.406	-12,1	-20,6	-15,3	-12,8	-5,7
Campo Maior	1.316	927	4.381	1.832	0,82	2,1	-21,3	4,6	5,7
Castelo de Vide	344	309	1.625	1.129	-12,0	-32,7	-24,6	-9,3	-2,6
Crato	351	266	1.788	1.303	-14,7	-19,5	-39,6	-11,3	-10,5
Elvas	3.571	2.622	11.782	5103	-1,2	-4,9	-16,7	2,2	3,6
Fronteira	438	323	1.689	960	-8,6	-8,9	-28,9	-3,76	-7,87
Gavião	358	304	1.785	1.685	-15,5	-19,6	-31,4	-14,5	-11,9
Marvão	333	294	1.725	1.160	-12,8	-24,5	-29,5	-7,7	-10,9
Nisa	705	529	3.390	2.826	-13,8	-15,8	-35,8	-11,6	-8,5
Monforte	489	325	1.560	955	-1,9	12,7	-25,5	-0,9	0,7
Ponte de Sôr	2.113	1713	8.650	4.246	-7,8	-17,8	-23,6	-4,1	-1,4
Portalegre	3.250	2366	13.501	5.813	-4,0	-7,0	-32,7	0,6	4,9
Sousel	642	460	2.390	1.582	-12,2	-12,8	-32,4	-11,12	-5,55
Alto Alentejo	15.145	11.522	59.581	32.258	-8,8	-13,6	-26,9	-6,0	-3,8
Castelo Branco	7.107	5424	30.222	13.356	0,7	-3,6	-23,2	4,6	7,9
Idanha-a-Nova	846	666	4.035	4.169	-16,7	-19,2	-39,6	-15,3	-12,1
Oleiros	394	422	2.642	2.263	-14,3	-36,3	-44,8	-13,1	0,3
Penamacor	415	443	2.343	2.481	-14,7	-35,4	-25,6	-14,1	-7,9
Proença-a-Nova	803	763	3.986	2.762	-13,5	-31,8	-39,8	-6,8	-4,4
Vila Velha de Ródão	263	204	1.519	1.535	-14,1	-16,5	-42,5	-14,8	-6,7
Beira Baixa	9.828	7.922	44.747	26.566	-12,1	-23,8	-35,9	-9,9	-3,8
Alentejo					-2,48	-3,63	-26,62	0,47	5,47
Centro					-0,88	-9,4	-25,73	2,49	14,25
Portugal					1,99	-5,09	-22,46	5,54	18,69

Fonte: Elaboração própria, dados Censos INE, 2011

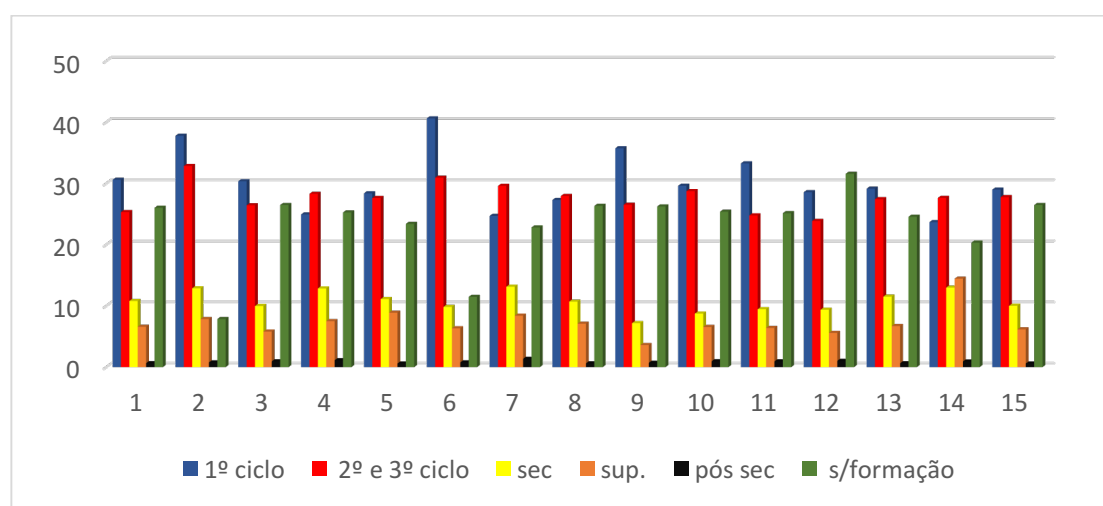
O nível de educação e formação é expresso nas figuras 15,16 e 17 onde se compara a taxa de escolarização por NUTS I (Portugal), II (Alentejo e Centro) e III (Alto Alentejo e Beira Baixa) e entre os concelhos das NUTS Alto Alentejo e Beira Baixa (Fig.15,16 e 17).



Fonte: Elaboração própria

Figura 15: Taxa de escolarização por NUTS I, NUTS II Centro e Alentejo e NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa, em percentagem (2011)

A maioria dos concelhos tem uma população com elevada taxa de escolarização do 1º ciclo a que juntam os sem formação (inclui analfabetos) ultrapassando os 50%. A população da Beira Baixa revela um nível de formação inferior ao do Alto Alentejo. Comparativamente à média nacional e NUTS II, as taxas de escolarização revelam valores mais baixos de formação. Quando se estabelece a relação com o nível superior de Centro Urbano só na Beira Baixa, a cidade de Castelo Branco tem maior taxa de escolarização.



Fonte: Elaboração própria

1. Alter do Chão; 2. Arronches; 3. Aviz; 4. Campo Maior;
5. Castelo de Vide; 6. Crato; 7. Elvas; 8. Fronteira; 9. Gavião;
10. Marvão; 11. Nisa; 12. Monforte; 13. Ponte de Sôr;
14. Portalegre; 15. Sousel

Figura 16: Taxa de escolarização na NUTS III Alto Alentejo, por concelho, em percentagem (2011)

No Alto Alentejo as elevadas taxas do 1º ciclo e sem formação estão diluídas por

Centros Urbanos de diferentes níveis (CUR, CUE e CUC). No entanto, quando se compara com a estrutura etária da população, as taxas de escolarização de 1º ciclo e sem formação são mais elevadas onde se registam maiores índices de envelhecimento. As taxas de escolarização revelam o fraco nível de formação, o que constitui um constrangimento para a capacitação do potencial humano que é transversal a todos os concelhos e a ambas as NUTS III.

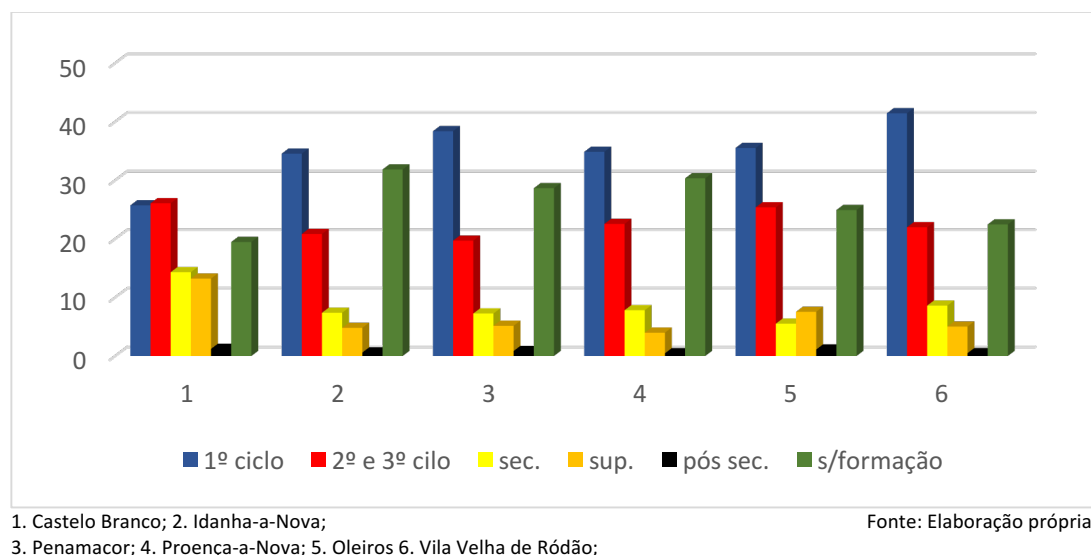


Figura 17: Taxa de escolarização na NUTS III Beira Baixa, por concelho, em percentagem (2011)

III.3.2. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR)

O gráfico da figura 18 identifica o ISDR por região (NUTS II), à data de 2013 (Fig.18). Só a Área Metropolitana de Lisboa se situa acima do valor de referência (100), mas o índice de qualidade ambiental é superior no Alentejo e no Centro, em oposição ao da Competitividade, mais baixo, enquanto o de Coesão é mais alto no Centro. O índice global é mais elevado no Centro do que no Alentejo, mas em ambos não atinge o valor de referência, sendo mais baixo na NUTS II Algarve.

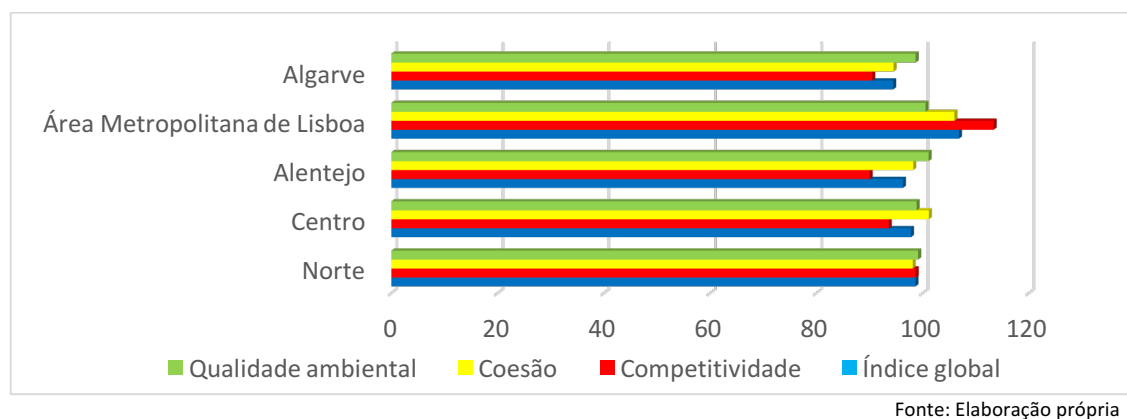
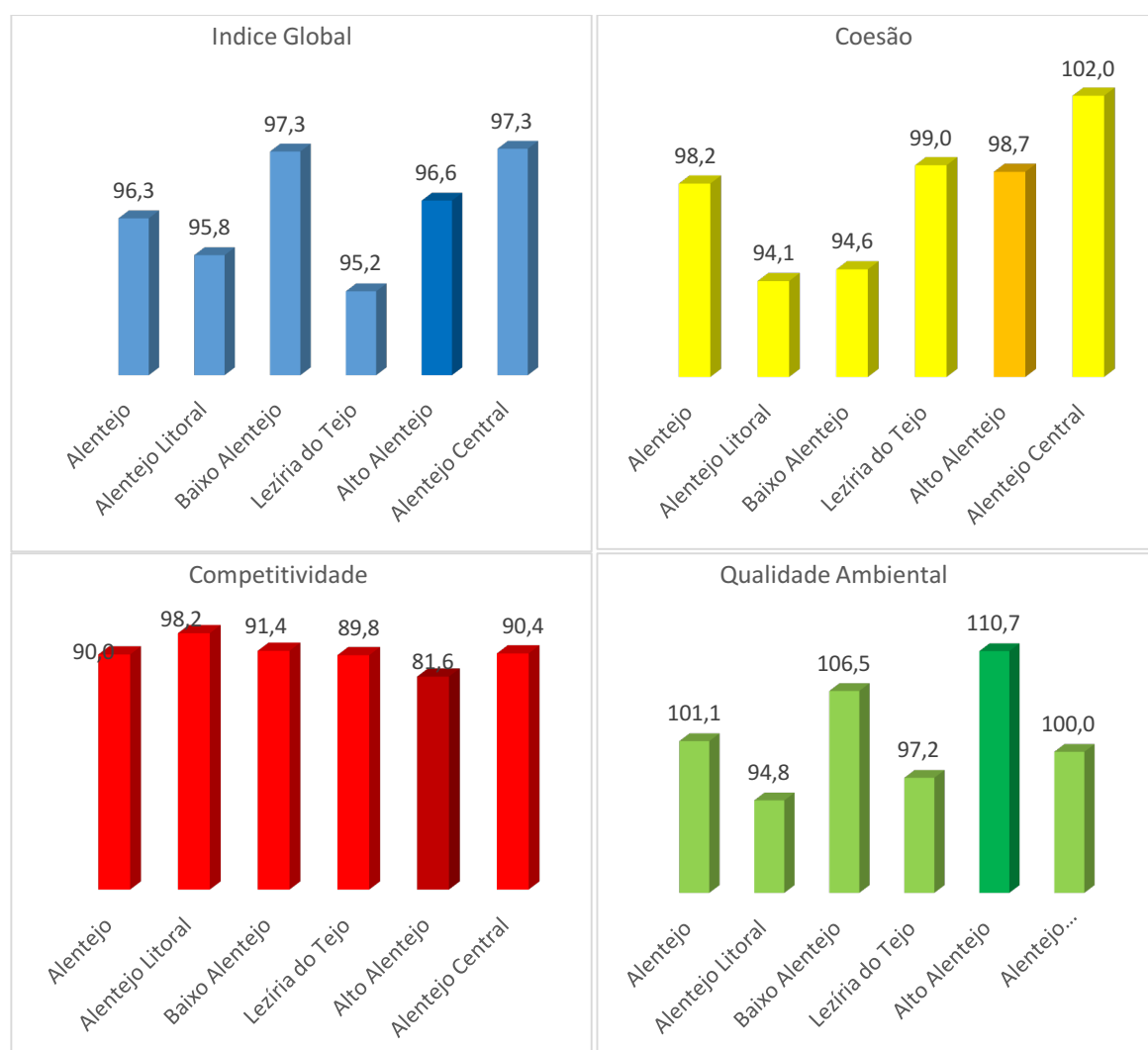


Figura 18: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional por NUTS II (2013)

Na análise efetuada por NUTS III do Alentejo verifica-se que o Alto Alentejo tem o índice de qualidade ambiental mais elevado e o mais baixo de competitividade (Fig.19). O índice de coesão do Alto Alentejo situa-se na média da sua NUTSII. O índice global do Alto Alentejo é próximo da média da sua NUTS II, sendo mais elevado que o da NUTS III do Alentejo Litoral. A NUTS III Alentejo Central é a que apresenta um índice global mais elevado, embora na competitividade se destaque o valor mais elevado na NUTS III Alentejo Litoral.

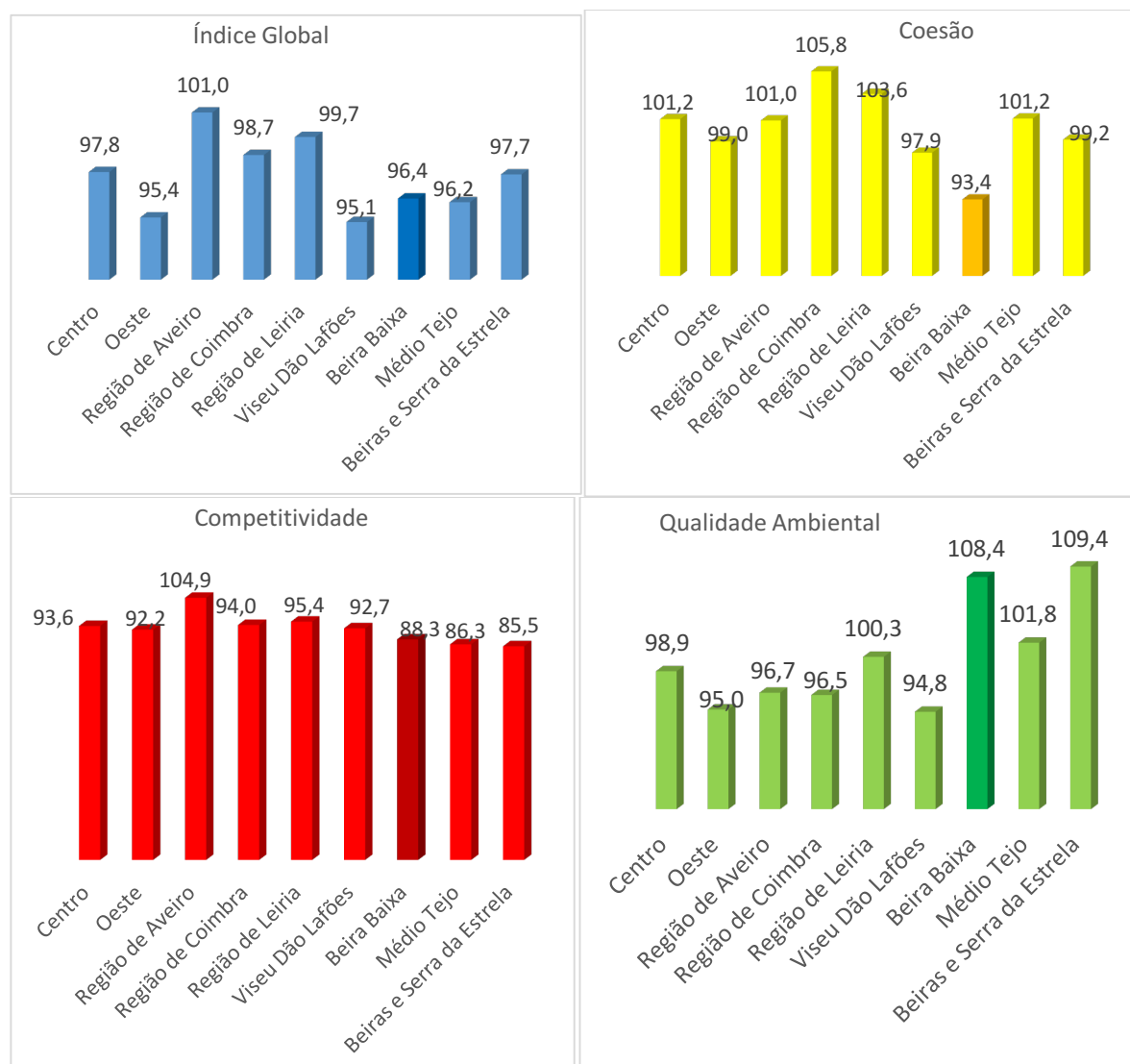


Fonte: Elaboração própria

Figura 19: Índices global, de coesão, competitividade e qualidade ambiental do Alto Alentejo e NUTSII Alentejo (2013)

A Beira Baixa apresenta o valor mais alto em qualidade ambiental, o segundo menor em competitividade, mas o mais baixo em coesão (Fig. 20). O índice geral tem valores próximos da média da sua NUTS II, mas é relevante a NUTS III Região de Aveiro que ultrapassa o valor de referência. Comparando as duas NUTS III conclui-se que os índices globais são

idênticos para o Alto Alentejo e Beira Baixa, destacando-se o índice de qualidade ambiental que se situa acima do valor de referência. O índice de coesão é mais baixo na NUTS III Beira Baixa sendo compensado pelo índice mais elevado em competitividade. Assim para a caracterização de cada um dos territórios das respectivas CIM importa perceber as variáveis e respetivos indicadores que contribuem para estes índices.



Fonte: elaboração própria

Figura 20: Índices global, de coesão, competitividade e qualidade ambiental da Beira Baixa e NUTS II Centro (2013)

A análise dos índices de coesão, competitividade e qualidade ambiental é efetuada através dos indicadores que são utilizados para o cálculo do ISDR, mas não na totalidade, pelos motivos já referidos. O critério foi a escolha dos indicadores, utilizados pelo INE para cada

índice, que permitem a caracterização socioeconómica dos respetivos territórios e a comparação entre as NUTS III Beira Baixa e Alto Alentejo.

1.*Coesão*: Considerando a relevância do domínio da saúde na coesão, analisou-se o indicador “número de médicos por 1.000 hab.”. Registam-se assimetrias na Beira Baixa e no Alto Alentejo, com Castelo Branco e Portalegre a concentrarem o maior número de médicos por terem os hospitais distritais. Os níveis são abaixo da média nacional (4,3 médicos por 1.000 hab.), o que identifica um constrangimento em termos de serviços de saúde, sendo mais significativo na Beira Baixa, com Oleiros sem médicos, e no Alto Alentejo com os valores mais baixos nos concelhos de Crato, Aviz e Gavião (< 1). A Beira Baixa (1,4) comparativamente com a sua NUT II (3,9) tem valores muito baixos, enquanto o Alto Alentejo (2,2) se aproxima da sua NUTS II (2,4), mas ambas bastante abaixo da média nacional (4,3).

As taxas de desemprego reportam-se à data (2015) e têm como base os dados do INE relativos ao número de desempregados inscritos no Centro de Emprego pelo que são mais baixos do que os dados do Censos de 2011. O desemprego é maior nos centros urbanos. O mais baixo ocorre em Vila Velha de Ródão, refletindo o peso da indústria do papel. As taxas de desemprego de Campo Maior e Ponte de Sôr são das mais elevadas, o que não deixa de ser relevante atendendo a que são polos industriais importantes do Alto Alentejo, mas Elvas tem o maior valor, no total dos concelhos de ambas as NUTS III, quando tem um posicionamento fronteiriço estratégico (eurocidade Badajoz/Elvas). Comparando as duas NUTS III, a taxa de desemprego é mais elevada no Alto Alentejo (8,8), ultrapassando a média nacional (8,3), superando a da sua NUTS II (7,9), enquanto a Beira Baixa (6,6) é mais baixa do que a sua NUTS II (6,8).

O valor médio das pensões/ano é muito penalizador para as duas NUTS III, o que advém da maioria da população reformada ter exercido a sua atividade na agricultura, com valores abaixo dos quatro mil €/ano na Beira Baixa, o que significa que a maioria tem a pensão mínima. Comparando com as respetivas NUTS II, no caso do Alto Alentejo a diferença de valores é equivalente, enquanto na Beira Baixa é inferior em 17,8%.

Quadro 14: Indicadores de coesão por concelho, NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa, NUTS II Alentejo e Centro e Portugal (2013 e 2015)

Unidades territoriais	Taxa de fecundidade de 1000 hab	Médicos 1.000 hab.	Taxa desemprego (%)	Ganho médio mensal (€)	Valor médio pensões (€/ano)	Índice Juventude (%)	Beneficiários RSI (x1000)
Alter do Chão	34,1	1,4	9,5	801,3	4133	32,1	65,9
Arronches	21,5	2,6	7,7	829,2	3670	31,4	35,8
Aviz	31,1	0,9	8,6	855,4	4083	36,8	73,1
Campo Maior	46,1	6,7	9,3	1.209,6	4296	71,4	80,6
Castelo de Vide	24,5	2,2	7,5	790,7	4254	30,3	35,6
Crato	29,0	0,6	9,7	742,8	4273	26,8	44,2
Elvas	33,3	4,9	12,3	835,0	4156	69,5	120,9
Fronteira	24,9	1,2	9,6	834,2	4154	45,5	47,7
Gavião	13,1	0,5	9,7	736,8	4234	21,2	32,2
Marvão	20,9	1,8	6,1	731,7	4094	28,7	27,5
Nisa	26,5	1,4	7,1	794,6	4163	24,9	29,0
Monforte	35	1,5	11,0	910,3	4010	50,9	130,5
Ponte de Sôr	32,2	1,5	9,4	895,9	4215	49,3	44,5
Portalegre	41,5	4,9	7,1	932,1	4284	55,7	34,2
Sousel	37,9	1,4	7,2	785,2	3954	40,5	48,7
Alto Alentejo	30,11	2,2	8,8	845,7	4.131	41,0	56,6
Castelo Branco	35,6	4,0	8,1	885,6	4.040	53,0	34,6
Idanha-a-Nova	27,5	0,7	10,1	760,3	3.645	20,3	41,0
Oleiros	15,6	0,0	5,7	749,2	3.595	17,4	61,0
Penamacor	22,1	1,3	7,5	768,7	3.365	16,7	21,9
Proença	26,0	1,3	5,3	769,6	3.681	15,0	7,0
Vila Velha de Ródão	16,7	0,9	4,7	1.121,8	4.987	17,1	15,5
Beira Baixa	23,9	1,4	6,6	842,5	3.663	23,2	30,2
Alentejo	33,7	2,4	7,9	985,3	4.362	55,9	41,6
Centro	30,8	3,9	6,8	941,1	4.456	60,9	27,0
Portugal	36,0	4,3	8,3	1.093	5.052	77,8	33,3

Fonte: elaboração própria, dados INE 2015

* dados 2015

A Beira Baixa apresenta um índice de juventude inferior em 43,4% ao do Alto Alentejo. Os principais centros urbanos estão acima dos 50%, destacando-se Elvas e Campo Maior. Salienta-se Vila Velha de Ródão com valores muito baixos, para uma forte capacidade competitiva em termos de polo industrial e Monforte, que se destaca da média dos centros urbanos com menos de 5.000hab. com um valor acima dos 50%. Em ambas as NUTSIII os valores são inferiores aos das suas NUTSII, destacando-se a Beira Baixa com uma diferença de menos 61,9% em relação à região Centro.

O número de beneficiários do RSI é superior no Alto Alentejo (mais 46,6%), não seguindo um padrão, mas nos centros urbanos de maior dimensão (Campo Maior e Elvas) e Monforte o valor é elevado, o que está relacionado com a presença de etnia cigana e o maior número de desempregados. Nas duas NUTS III os valores são superiores aos das suas NUTS II e aos da média nacional.

A taxa de fecundidade é reduzida, sendo inferior na Beira Baixa, com influência negativa na renovação de população.

No ganho médio mensal destacam-se os valores de Campo Maior e Vila Velha de Ródão, superiores à média mensal, refletindo a importância da atividade industrial.

Os valores identificados justificam o baixo índice de coesão da Beira Baixa existindo um desequilíbrio entre a centralidade de Castelo Branco (Quadro 14) e os restantes concelhos. No Alto Alentejo existe uma dispersão pelos principais centros urbanos: Elvas/Campo Maior, Portalegre e Ponte de Sôr que apresentam níveis superiores de coesão. A maioria dos municípios tem uma extensão do centro de saúde e estabelecimentos de ensino do pré-escolar e 1º ciclo por freguesia. Destaca-se a existência de uma rede de lares e centros de dia distribuídos por concelhos e freguesias.

2.Competitividade: A densidade populacional é um indicador transversal ao índice de competitividade do ISDR pelo impacto que tem na capacidade de renovar o seu tecido social e económico (quadro 15). A baixa densidade como padrão para justificar a fraca competitividade dos territórios pode ser redutora a uma escala territorial menor, onde os recursos territoriais não se enquadram em estratégias de desenvolvimento económico e social mais alargados e supranacionais. Assim, optou-se por analisar indicadores que poderão justificar a fraca atratividade territorial, de forma cíclica ou seja:

- não atrai investimento económico por incapacidade de aumentar a sua população ativa;
- a ausência de investimento económico condiciona a fixação da população.

O índice de renovação de população em idade ativa estabelece a relação entre a população que potencialmente está a entrar e a que está a sair do mercado de trabalho, definida habitualmente como o quociente entre o número de pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos e o número de pessoas com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos. Quanto menor o quociente menor o número dos que vão entrar no mercado de trabalho, pelo que os concelhos que apresentam um índice superior a 100 conseguem renovar a sua população ativa, o que se verifica em Campo Maior e Monforte. O índice do Alto Alentejo é próximo da média nacional, sendo mais elevado do que o da

sua NUTS II, enquanto na Beira Baixa são inferiores, com o valor mais baixo em Idanha-a-Nova.

Quadro 15: Indicadores de competitividade por concelho, NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa, NUTS II Alentejo e Centro e Portugal (2011-2015)

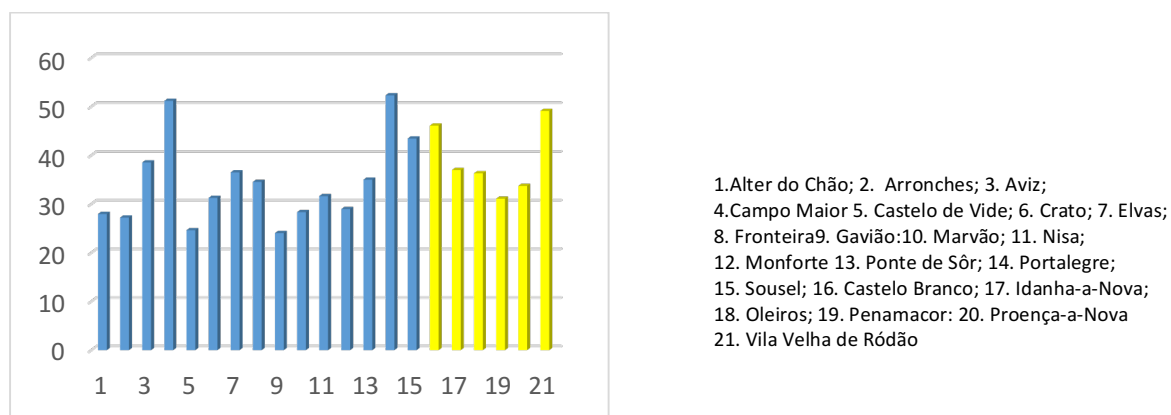
Unidades territoriais	Densidade populacional (hab/km ²)	Emprego dos pop. ativa + 15 anos (%)	Índice renovação da pop.(nº)	Taxa crescimento migratório (%)	Taxa sobrevivência empresas (%)	Empresas VAB (milhões euros)	Inovação (%)
Alter do Chão	9,3	27,9	81,8	0,3	40,0	12,0	87,0
Arronches	9,7	27,1	99,7	1,1	70,8	4,8	74,4
Aviz	7,4	38,5	74,7	0,7	64,5	12,2	85,2
Campo Maior	33,8	51,2	105,4	0,3	56,3	95,9	76,9
Castelo de Vide	12,3	24,6	70,5	-0,2	54,3	4,1	75,1
Crato	8,8	31,3	60,0	0,1	54,6	4,92	76,7
Elvas	35,2	36,5	96,2	-0,8	51,90	44,7	88
Fronteira	13	34,5	86,6	-0,7	47,60	5,7	91,7
Gavião	13,1	24,0	68,7	-0,3	59,4	4,8	84,4
Marvão	21,8	28,3	73,7	-0,2	65,6	4,7	83,6
Nisa	17,2	31,6	68,3	-0,3	44,3	11,3	75,2
Monforte	7,7	29,0	106,4	-0,3	42,3	5,9	81,2
Ponte de Sôr	19,3	35,0	80,7	-0,4	48,5	37,8	90,5
Portalegre	53,5	52,3	68,3	-0,3	45,6	5,9	82,8
Sousel	17,4	43,4	68,4	-0,4	54,6	14,3	91,7
Alto Alentejo	18,76	34,4	80,6	-0,2	53,4	269,1	82,9
Castelo Branco	37,8	46,1	72,7	-0,5	48,6	238,8	86,6
Idanha-a-Nova	6,4	37,0	56,9	-0,5	51,9	11,5	80,4
Oleiros	11,6	36,3	63,2	0,2	45,16	43,3	<u>80,1</u>
Penamacor	9,4	31,1	87,1	-0,3	52,8	<u>32,5</u>	72,2
Proença	20,2	33,7	73,0	-0,0	49,3	20,5	76,1
Vila Velha de Ródão	10,3	49,1	76,7	1,1	56,7	53,5	85,4
Beira Baixa	19,99	36,9	71,6	-0,0	50,8	400,2	80,5
Alentejo	23,50	79,7	79,7	-0,07	47,8	3141,7	86,9
Centro	80,9	79,4	79,4	-0,27	51,3	11915,1	88,2
Portugal	113,1	86,2	81,3	-0,35	48,5	75969,0	n.a.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do INE, (2011-2015)

* dados 2011

Os concelhos que apresentam os índices mais elevados correspondem aos que têm maior taxa de desemprego. Os indicadores seguem uma tendência nacional e europeia, resultante do envelhecimento da população, pelo que se analisou o peso do nº de empregados no total da população ativa com mais de 15 anos (Fig. 21). Os valores são muito baixos, com exceção dos principais centros urbanos (Elvas, Campo Maior, Portalegre e Castelo Branco) o que justifica valores de dependência elevados e incapacidade de renovação do tecido económico e social. Ou seja, como foi verificado antes, a variação negativa de população é transversal aos diferentes grupos etários, pelo que o índice de renovação da população não reflete a realidade da perda de população ativa. A perda de população verifica-se por saldos naturais e migratórios negativos e incapacidade de

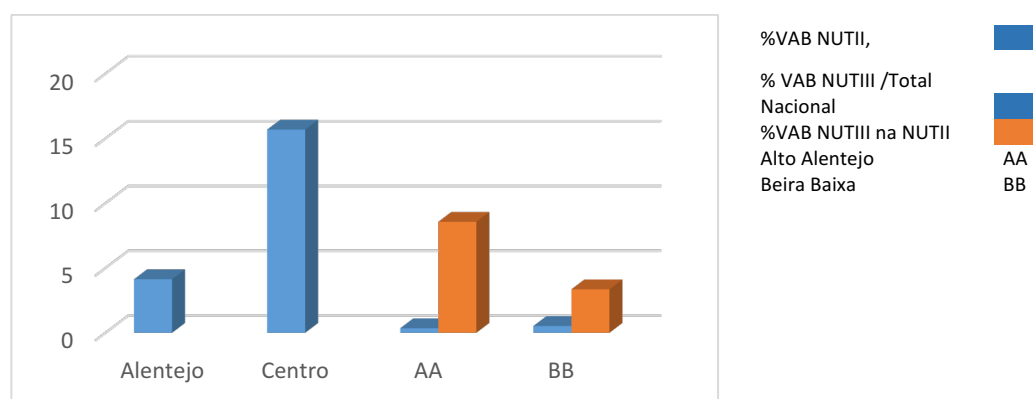
aumentar a sua população empregada, que sai dos territórios e diminui a sua competitividade.



Fonte: Elaboração própria

Figura 21: % de empregados no total da população ativa por concelhos das NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa (2011)

A análise do VAB revela os valores mais elevados nos concelhos da Beira Baixa, pois só Castelo Branco tem valores idênticos ao conjunto dos concelhos do Alto Alentejo. Aqui, Campo Maior detém o maior VAB. Os dados do INE para a percentagem de inovação são obtidos com base no preenchimento *on-line* de documentos tributários (IRS), mas foram considerados porque são relevantes para a conectividade e competitividade dos territórios.



Fonte: Elaboração própria

Figura 22: Peso do VAB das NUTS II e NUTS III no total Nacional e das NUTS III nas NUTS II (2015).

A taxa de sobrevivência das empresas é semelhante para ambas as NUTS III, mantendo-se superior às médias nacionais e por NUTS II, o que indica poucas alterações ou oscilações no tecido económico. A análise do peso do VAB no total do País confirma a fraca competitividade dos territórios das CIM no contexto nacional e, em particular, no regional, associada à fraca atratividade (taxa de crescimento migratório negativo) (Fig. 22).

3. Qualidade ambiental: A qualidade ambiental é justificada pelos indicadores selecionados do ISDR: proporção de solo não urbano, taxa de superfície florestal ardida e recolha de resíduos, pois não existem valores disponíveis para a emissão de gases com efeito estufa. Os dados indicam a concentração urbana nos principais aglomerados e a fraca pressão sobre o solo. Embora sejam meramente indicativos, pois deveria ser considerada a valoração¹² dos recursos naturais para a qual também não existem dados disponíveis, para a totalidade dos concelhos, impossibilitando a comparação.

Os valores da recolha seletiva demonstram o investimento em infraestruturas de recolha de resíduos, sendo superiores no território da CIMAA. Destaca-se que em ambas as CIM os valores são superiores à média nacional e aos da NUTS II. A cobertura por ETAR e ETA está próxima dos 100% (INE, 2013). Os parâmetros de qualidade ambiental foram calculados com base nos dados do INE (2013) representados no quadro 16, salientando-se o valor da área ardida que, sendo anual, não representa com rigor os anos em que o impacto é superior.

Quadro 16: Indicadores de qualidade ambiental por concelho, NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa (2011-2015)

Unidades territoriais	Proporção uso solo não urbano %	Taxa de sup. Flor. Ardida%	resíduos recolhidos seletivamente%
Alter do Chão	99,5	0,0	28,0
Arronches	99,4	0,0	12,0
Aviz	99,7	0,0	29,0
Campo Maior	97,5	0,0	20,0
Castelo de Vide	99,6	0,0	16,0
Crato	99,2	0,1	38,0
Elvas	97,6	0,1	17,0
Fronteira	99,4	0,0	25,0
Gaviao	98,5	0,1	14,0
Marvão	88,0	0,3	21,0
Nisa	99,3	0,1	16,0
Monforte	99,7	0,0	30,0
Ponte de Sôr	98,3	0,0	16,0
Portalegre	96,8	0,4	28,0
Sousel	98,1	0,0	12,0
Alto Alentejo	98,0	0,1	21,5
Castelo Branco	97,3	1,2	13,0
Idanha-a-nova	99,0	0,3	14,0
Oleiros	98,6	1,7	14,0
Penamacor	99,1	0,3	8,0
Proença	99,9	0,0	14,0
Vila Velha de Ródão	98,5	0,2	15,0
Beira Baixa	98,7	0,6	13,0

Fonte: Elaboração própria, dados INE, 2011-2015

¹² A valoração dos recursos naturais refere-se ao valor económico dos recursos naturais para a sustentabilidade dos ecossistemas.

A caracterização dos territórios das duas CIM completa-se através da análise dos indicadores que permitem aferir da resiliência e sustentabilidade territorial.

4. Resiliência: A resiliência foi introduzida como a capacidade de os territórios adaptarem o seu tecido social e económico a contextos de mudança, pelo que a sua autonomia e diversidade de atividade económica contribuem para um desenvolvimento mais equilibrado e para o aumento dos níveis de coesão. Considerou-se, o crescimento efetivo da população e os seus indicadores de dependência e é este último que se destaca, devido ao envelhecimento da população (Quadro 17).

Quadro 17: Indicadores de resiliência por concelho, NUTS III Alto Alentejo e Beira Baixa, NUTS II Alentejo e Centro e Portugal (2011-2013)

Unidades territoriais	Taxa crescimento efetivo (%)	índice dependência jovens	índice dependência idosos	índice dependência total	Pessoal serviço (N.º) empresas	%VAB/4 maiores empresas
Alter do Chão	-1,1	19,1	52,5	71,6	556	75,6
Arronches	-0,8	14,2	53,7	67,9	480	45,4
Aviz	-0,5	15,7	46,9	62,5	1020	49,1
Campo Maior	-0,3	24,6	32,7	57,4	2716	74,2
Castelo de Vide	-1,5	15,9	49,9	65,8	476	24,2
Crato	-2,0	16,3	55,9	72,2	642	21,8
Elvas	-1,4	22,9	35,7	58,6	5277	10,8
Fronteira	-2,2	20,0	43,2	63,2	695	23,6
Gavião	-2,7	15,0	69,1	84,2	502	39,5
Marvão	-1,5	17,7	54,7	72,3	579	24,9
Nisa	-2,0	17,4	65,0	82,4	1239	19,8
Monforte	-1,3	24,4	43,4	67,8	546	60,4
Ponte de Sôr	-1,1	20,1	41,1	61,2	3626	17,3
Portalegre	-1,3	21,1	39,1	51,2	8300	71,4
Sousel	-1,3	19,7	52,0	71,7	1238	20,4
Alto Alentejo	-1,4	18,9	49,0	67,3	27892	38,6
Castelo Branco	-1,1	20,0	37,3	57,3	13753	42,6
Idanha-a-Nova	-2,5	20,0	85,2	105,2	1738	22,5
Oleiros	-1,8	12,0	68,3	81,1	1156	82,0
Penamacor	-2,2	14,3	78,5	92,8	866	79,6
Proença	-1,6	16,1	54,3	70,4	1600	25,1
Vila Velha de Ródão	-1,5	9,3	73,1	82,4	846	90,3
Beira Baixa	-1,7	15,3	66,1	81,5	19959	57,0

Fonte: Elaboração própria, dados INE, 2013

A Beira Baixa revela as maiores disparidades e a forte concentração da população dependente em Idanha-a-Nova, que ultrapassa o índice 100. No Alto Alentejo os valores estão melhor distribuídos, ocorrendo os valores mais elevados em Nisa, Gavião e Crato. Os índices de dependência revelam a fraca autonomia das populações locais, resultante do envelhecimento que se agrava, com os crescimentos efetivos negativos. Os dados

demonstram que mesmo nos concelhos onde há maior atividade económica ocorrem valores de dependência superiores a 50%, sendo o mais relevante o de Vila Velha de Ródão. O facto de existirem Concelhos, com mais atividade económica, mesmos nos Centros Urbanos de nível superior, não altera os indicadores de crescimento efetivo e dependência, com fraca autonomia dos territórios das duas CIM.

Quadro 18: Volume de negócios (milhões €) dos estabelecimentos por localização geográfica e atividade económica (CAE Rev. 39) - Ano 2012, dados atualizados a 2015

Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	Indústrias extrativas		Indústrias transformadora	Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio
Alto Alentejo 198,4	-		602,9	13,8
Beira Baixa 98,7	3,7		485,5	118,2
Transportes e armazenagem	Alojamento restauração e similares	Construção	Comércio por grosso e retalho; reparação veículos automóveis e motociclos	Captação, tratamento distribuição água; saneamento, gestão resíduos e despoluição
Alto Alentejo 52,31	68,7	66,9	836,7	38,5
Beira Baixa 38,5	4,2	93,0	656,8	42,3
Atividades de informação e de comunicação	Atividades imobiliárias		Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	Atividades administrativas e dos serviços de apoio
Alto Alentejo 12,3	10,3		41,5	21,2
Beira Baixa 26,9	14,1		22,0	23,2
Educação	Atividades de saúde humana e apoio social		Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	Outras atividades de serviços
Alto Alentejo 4,1	20,8		6,0	-
Beira Baixa 3,5	26,0		6,0	11,0

Fonte: Elaboração própria, dados INE, 2012.

A diversidade da atividade económica foi avaliada pela % das 4 maiores empresas no VAB, salientando-se os concelhos de Vila Velha de Ródão, Campo Maior e Portalegre e os concelhos rurais, como Arronches, Monforte e Penamacor, onde existe uma maior dependência de um setor de atividade económica. Numa primeira análise poder-se-ia concluir que existe diversidade na atividade económica para valores abaixo dos 50%, mas será redutor perante a dependência dos territórios face a recursos externos. A ancoragem da atividade económica nos seus recursos territoriais é determinante para garantir a competitividade a partir da diferença e identidade territorial, contribuindo para a diversificação da atividade económica. Os indicadores estatísticos não permitem a análise e avaliação desta componente, embora sejam dois territórios onde a atividade agrícola e o setor agroalimentar e as respetivas fileiras constituem atividades relevantes. Conforme o quadro 18, onde se identifica o volume

de negócios por atividade económica segundo a CAE e por NUT III, as atividades com maior peso económico são as do setor terciário, com destaque para o setor do comércio por grosso e a retalho.

A atividade agrícola tem maior valor no território da CIMAA, constituindo o suporte da indústria agroalimentar. Estabeleceu-se a relação entre a estrutura fundiária (média da propriedade em ha) por concelho e o volume de negócios na agricultura, verificando-se que onde a média da propriedade se situa entre os 20 e 65ha, os concelhos registam um maior volume de negócios (Anexo I, Fig. VI; Anexo II, Quadro I).

5.Sustentabilidade: A sustentabilidade destes concelhos analisada através das despesas e receitas dos municípios em ambiente e habitação e o saldo entre importações e exportações, segundo os dados do INE (Anexo 2, Quadro II). Analisaram-se os valores referentes ao investimento municipal nas áreas do ambiente (abastecimento de água, saneamento e tratamento de águas residuais e resíduos) e as receitas das tarifas, sendo negativos para ambas as NUTSIII, em particular para o Alto Alentejo. Na habitação social as receitas dos municípios em rendas não cobrem as despesas de manutenção e conservação dos imóveis (Anexo 1, Fig. V). A análise da sustentabilidade dos concelhos através do comércio internacional revela os saldos entre os valores de importações e exportações, sendo em ambos positivo, superior para o Alto Alentejo, mas prende-se com o facto de ter um maior número de concelhos (Anexo 2, quadro II).

Da análise da caracterização socioeconómica dos territórios das duas CIM conclui-se que, em termos globais, não existem diferenças significativas entre ambas, mas no Alto Alentejo há um maior equilíbrio entre os principais Centros Urbanos, perdendo a capital de distrito protagonismo no contexto da subregião. Na Beira Baixa, Castelo Branco sobressai como centro urbano polarizador, o que permite questionar se os concelhos vizinhos perdem atratividade para a capital de distrito. A análise dos movimentos pendulares, contribui para esclarecer esta tendência.

Os constrangimentos destes territórios confirmam um ciclo recessivo que se repete, por ausência de capacidade de renovação da população, com tendência negativa, que por sua vez determina a fragilidade do tecido económico e social e os crescentes movimentos migratórios. A dimensão social revela a fragilidade do seu potencial humano, com baixas taxas

de escolarização, provocadas pelo envelhecimento da população. Assim, as dinâmicas sociais são condicionadas pela migração dos mais aptos, o que associado ao elevado nível de dependência das populações, determina a fraca capacidade de resiliência territorial. A análise de indicadores de coesão social e qualidade ambiental permite questionar os custos sociais dos investimentos e a sua sustentabilidade, mas que garante a igualdade de acesso a bens e serviços e a proteção dos recursos naturais. Assim, justifica-se análise dos PROT e dos planos de desenvolvimento territorial e respetivas estratégias, por NUTS III, para financiamento comunitário, permitindo avaliar a sustentabilidade dos processos de planeamento, ordenamento e gestão territorial.

III.4. Movimentos pendulares e fluxos

Os movimentos pendulares da população empregada e/ou estudante (INE, Censos 2011) permitem identificar como se processam as dinâmicas territoriais. A mobilidade é potencializada pela rede viária e como se estabelece a conectividade territorial. O modelo de conectividade territorial (das duas NUTS III) é abordado aquando da avaliação do impacto dos PROT nos territórios (subcapítulo III.5), pelo que aqui são apenas analisados a polaridade dos principais centros urbanos e os fluxos da população residente. No Alto Alentejo, Campo Maior, Ponte de Sôr e Elvas são os que registam menores movimentos pendulares, revelando que a população residente encontra nos seus territórios emprego e equipamentos educativos. A rede escolar com os estabelecimentos de ensino secundário localizados nos principais centros urbanos (Portalegre, Campo Maior, Elvas, Ponte de Sôr e Nisa) atrai a população estudantil que para aí se desloca.

A capital de distrito, Portalegre, atrai população para residir, mas também sai população para trabalhar nos concelhos vizinhos, pelo que os fluxos revelam a estrutura radial em torno do centro urbano regional (Anexo1; Fig. VII). Na Beira Baixa o eixo Castelo Branco-Covilhã/Fundão-Guarda é o que tem maiores fluxos.

Os movimentos pendulares são equilibrados, identificando-se os fluxos entre Castelo Branco, Idanha-a-Nova e Penamacor, e entre Vila Velha de Ródão, Proença-a-Nova e Oleiros (Quadro 19). O concelho de Vila Velha de Ródão é o que gera mais movimentos pendulares, pois não possui o nível de ensino secundário. Ao nível do emprego os fluxos funcionam em sentido contrário, sendo um polo de atratividade nas deslocações dos concelhos vizinhos,

incluindo Castelo Branco e Nisa para Vila Velha de Ródão (Anexo 1, Fig. VII). Os movimentos pendulares indicam como as populações se deslocam nos dois territórios em função do emprego e do estudo, mas as centralidades proporcionadas pela oferta de bens e serviços, e as infraestruturas rodoviária e ferroviária, condicionam as relações de proximidade, tornando os territórios mais ou menos atrativos e potenciando o desenvolvimento de setores da economia local ou subregional. A centralidade da NUTSII Centro é repartida entre diferentes polos (Aveiro, Coimbra e Leiria), mas na designada Beira Interior, os fluxos e movimentos pendulares identificam a centralidade da Guarda, potenciada pela rede rodoviária. Na NUTS II do Alentejo, Évora assume a centralidade territorial, confirmada pelos movimentos pendulares e fluxos, fragmentando o Alto Alentejo, cujos concelhos a Sul preferem estas deslocções, enquanto a Norte a conectividade é com Castelo Branco e Abrantes. A atratividade territorial constitui um objetivo nas estratégias desenvolvimento, onde as redes e a conectividade contribuem para a sua afirmação em contextos cada vez mais alargados ou seja os modelos de conectividade e do sistema urbano influenciam as centralidades e complementaridades entre territórios.

Quadro19: Movimentos pendulares por concelho em ambas as NUTS III (2011)

Concelhos	Mobilidade pendular da população empregada ou estudante (%)
Alter do Chão	43,9
Arronches	35,9
Aviz	35,9
Campo Maior	20,7
Castelo de Vide	38,1
Crato	38,9
Elvas	21,6
Fronteira	39,8
Gavião	39,6
Marvão	42
Nisa	40,9
Monforte	34,9
Ponte de Sôr	25,4
Portalegre	38,2
Sousel	33,5
Castelo Branco	25,4
Idanha-a-nova	33,3
Oleiros	37,1
Penamacor	29
Proença	31,8
Vila Velha de Ródão	57,8

Fonte: Elaboração própria, dados INE-Censos 2011

III.5. Os Instrumentos de gestão territorial e de desenvolvimento

O planeamento e ordenamento do território exerce-se através dos instrumentos de gestão territorial, como o PROT, constituindo uma oportunidade de aplicação de estratégias integradas de desenvolvimento socioeconómico que contribuam para a coesão territorial. Em paralelo as orientações de política comunitária, influenciam os modelos territoriais dos PROT e as estratégias e os planos territoriais de desenvolvimento (PTD e EIDT) de acordo com cada ciclo de Fundos Estruturais. Pela sua importância nas dinâmicas territoriais são abordados os seus constrangimentos e oportunidades, para melhor se compreender o papel das CIM no processo de gestão territorial.

III.5.1 Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)

Os PROT definem o modelo territorial para cada uma das Regiões (Centro e Alentejo). Consideram os recursos e potencialidades dos territórios (capital territorial) e estabelecem conectividades, regionais e inter-regionais, articulando o urbano e o rural. Ao diagnosticarem a ausência de bens e serviços e de condições de mobilidade que permitam aumentar a conectividade, definem os projetos estruturantes para o(s) território(s). Os recursos ecológicos, o património imaterial, a utilização equilibrada dos recursos, as aptidões turísticas, os centros de tecnologia, as universidades, os institutos politécnicos, constituem oportunidades para as regiões, através de uma visão estratégica integrada favorecendo a sua coesão territorial. Os PROT são elaborados pelas CCDR por decisão do ministério da tutela e coordenados pela DGOTDU, atual DGT.

O PROT Centro foi elaborado e esteve em discussão pública (2011), mas não foi submetido a aprovação da tutela. O PROT Alentejo foi publicado em D.R. (1ª série, nº 148, 2 de agosto de 2010) e encontra-se em vigor.

Os modelos territoriais apresentados identificam para cada região os recursos e potencialidades bem como as propostas de desenvolvimento económico e social. O modelo territorial do PROT Alentejo desenvolve o sistema urbano do PNOPT (Fig. 23) definindo como corredor central Lisboa-Évora-Elvas em que o arco metropolitano de Lisboa abrange Évora e Sines. O modelo territorial do PROT Alentejo (Anexo 1, Fig. VII e IX) identifica as funções e relações de complementaridade entre os Centros Urbanos que definem o sistema económico

de base regional. A centralidade de Évora (CUR) é garantida pela conectividade do corredor Lisboa-Évora-Elvas, propondo-se para Elvas a plataforma logística e a ligação ferroviária por “comboio de alta velocidade”. A função de Sines (CUE) como área portuária garante a sua conectividade a Lisboa e a Évora. O Alto Alentejo situa-se fora dos eixos principais. A cidade de Elvas constitui, com Campo Maior (polo Industrial), uma área urbana estruturante, situando-se ao mesmo nível de Portalegre, no sistema urbano policêntrico. Na cidade de Ponte de Sôr (CUE) destaca-se a indústria aeronáutica, automóvel e corticeira, mas o sistema de base económica identifica-a no arco metropolitano de Lisboa, estabelecendo conectividade com o Médio Tejo. O CUR de Portalegre articula-se com o CUE de Nisa e os centros complementares vizinhos. A existência do Instituto Politécnico e de indústria química em Portalegre reúne as condições para, no contexto regional a cidade, se afirmar como polo de I&D. O concelho de Sousel, que no PROT se encontrava na NUTS III do Alentejo Central, embora já integrasse a Associação de Municípios do Norte Alentejano (atual CIMAA), está incluído na área urbana de Estremoz. A vocação agrícola do Alto Alentejo é reforçada com as áreas identificadas de montado e os recursos ecológicos (Estrutura Regional de Proteção e Valorização Ambiental-ERPVA), que contribui para a afirmação do património natural, e a diversidade da atividade económica com o turismo e o setor agroalimentar (Produtos certificados). Da análise efetuada, o território do Alto Alentejo e a cidade de Portalegre perdem centralidade, acentuando o caráter periférico no contexto da região (e do país).

O PROT Centro identifica as assimetrias entre territórios (interior vs litoral) na Região, tendo o litoral índices de competitividade e coesão superiores (>100) do que as regiões de interior. As ligações complexas (Anexo 1, Fig. X) que se estabelecem entre distritos e municípios adjacentes, associadas às características biofísicas que constituem barreiras à conectividade, favorecem o reforço das potencialidades do litoral contribuindo para a concentração da atividade económica e o despovoamento do interior em particular na Beira Interior, onde se engloba o território da Beira Baixa. As unidades biofísicas identificadas confirmam uma região onde o território da Beira Baixa (identificado como C3 no Anexo I Fig. XI) tem características mais semelhantes às do Alto Alentejo, do que às das terras altas da Beira interior.

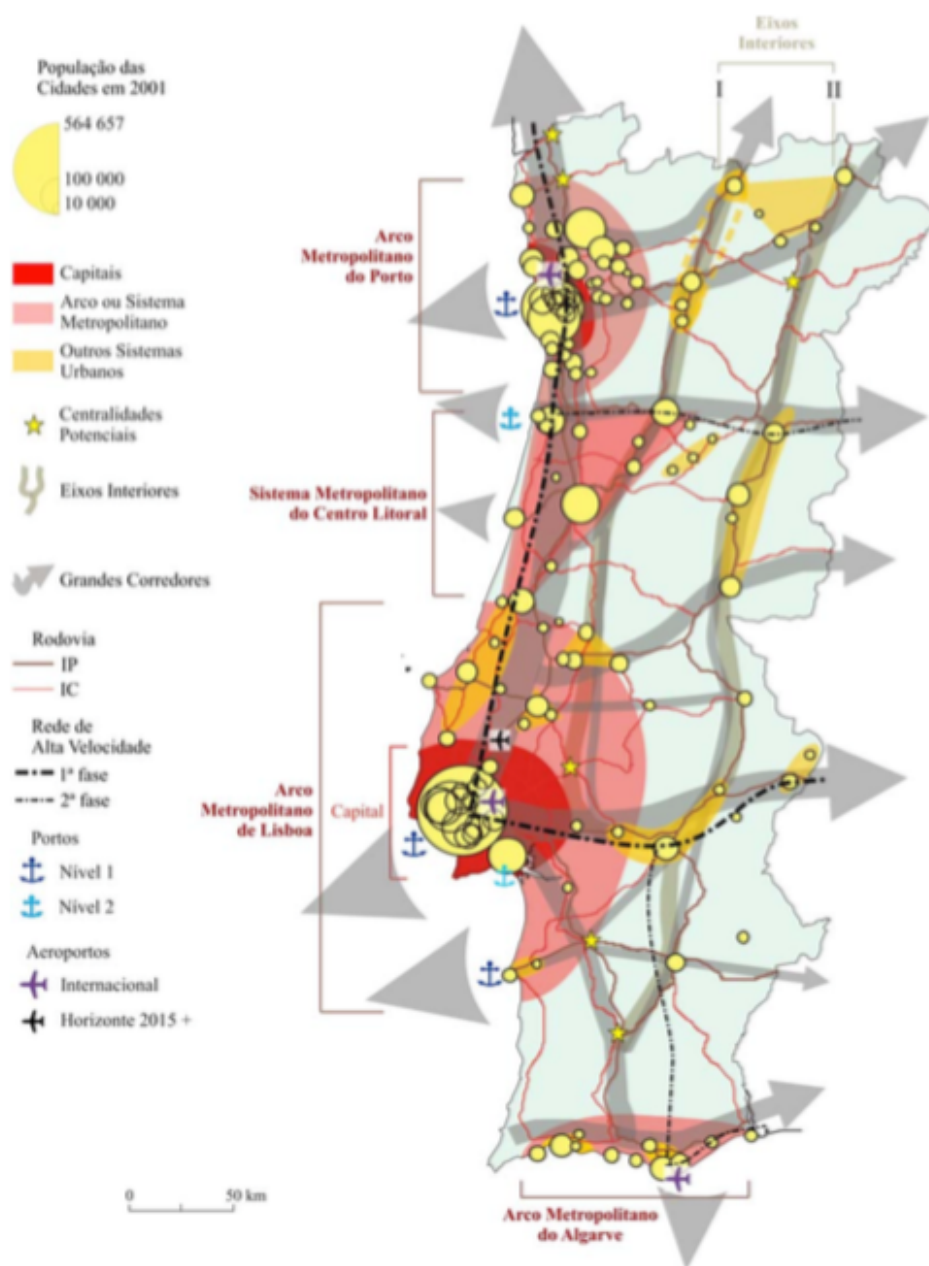
O modelo territorial (Anexo 1, Fig. XII) reflete as polaridades de Viseu, Aveiro, Coimbra e Leiria, e o PROT considera estratégico o Eixo Castelo Branco-Covilhã/Fundão-Guarda: “[este]

eixo de desenvolvimento apresenta-se como fundamental na estruturação e amarração das políticas de desenvolvimento territorial do interior da Região Centro”(CCDRC, 2011:44)- Esta proposta visa contrariar a rarefação nos espaços entre estes núcleos urbanos - abandono da agricultura tradicional, acompanhado do recuo demográfico e do envelhecimento (desruralização): “Neste território em perda demográfica, as tendências da década 1991/2001 assinalam o poder de atração das sedes de concelho e cidades principais por oposição ao esvaziamento dos territórios envolventes” (CCDRC, 2011:38). No entanto, a Covilhã e o Fundão constituem uma área urbana, onde se encontra a Universidade e o Centro de Tecnologia, e a Guarda, com a plataforma logística a tirar partido da ligação a Espanha pela A25 e A23. Para o eixo da Beira Interior (Guarda – Covilhã/Fundão – Castelo Branco) é definida uma área integradora, com diversidade do tecido económico, em particular o agroalimentar, a floresta e a indústria do papel, a indústria automóvel (Castelo Branco) e um *cluster* na área das energias renováveis. O turismo e o património natural (Parque do Tejo Internacional) complementam a diversidade da oferta do PROT Centro. A classificação de Castelo Branco como CUR, com uma polaridade de nível 3, contribui para a sua perda de centralidade, podendo tornar-se periférico no contexto da região e do país. Note-se, que no território da CIMBB não há centros urbanos classificados como estruturantes (CUE), são todos complementares (CUC).

Os modelos territoriais dos PROT refletem o posicionamento dos territórios nos contextos da Região e do País, sendo mais ou menos periféricos conforme o modelo de desenvolvimento proposto à escala nacional. A importância da frente atlântica e do litoral colocam estes territórios com fragilidades de posicionamento, onde os recursos não são valorados em contextos mais alargados, tornando-os menos competitivos. A definição do modelo territorial numa lógica *top-down*, reforça a sua rejeição pelos atores locais e regionais que, condicionados por lógicas de competitividade entre cidades, da mesma NUTSII, resistem à operacionalização dos planos.

Os territórios das duas CIM estabelecem relações transfronteiriças e identificam as necessidades de conectividade, pelo que a rede ferroviária e rodoviária são estruturantes, não só na concepção do modelo territorial, mas também na identificação das necessidades de complementaridade entre corredores. Assim, importa identificar alguns fatores que justificam as opções de organização dos municípios em NUTS III, em particular na Beira Baixa, bem como

os constrangimentos à mobilidade territorial.



Fonte: SIG PNPOT. 2006

Figura 23: Sistema urbano e acessibilidades em Portugal Continental (2006)

O sistema de acessibilidades define os principais corredores, ferroviários e rodoviários, notando-se a necessidade de assegurar as ligações transversais e longitudinais. De facto, tal não se concretizou, na sua totalidade, tendo parte dos troços rodoviários classificados como IP, sido convertidos em autoestradas (IP5/A25 e IP2/A23). Portalegre é a única capital de Distrito (CUR), nos dois territórios das CIM, a não ser servida por autoestrada. A construção da autoestrada está prevista no PROT Alentejo, com a ligação da A23 à A6. O concurso foi

cancelado na sequência da crise financeira, o mesmo acontecendo à plataforma logística e à linha de alta velocidade. Mas a questão continua a colocar-se face ao modelo da Rede Transeuropeia de Transportes – RTE, corredor estruturante na conectividade da UE: “Portugal encontra-se inserido no Corredor do Atlântico da RTE-T, que liga os portos de Sines, Lisboa e Porto a Espanha, França e Alemanha. “(PETI-Plano Estratégico de Transportes e Infraestrutura; 2014:38) (Anexo1, Fig. XIII). Os corredores da RTE que segundo o PETI (2014:36):

“No território nacional, o corredor Atlântico da RTE-T coincide, na sua generalidade, com os corredores principais estabelecidos no PNPOT:

Corredor da fachada Atlântica entre Sines – Lisboa – Aveiro – Porto/Leixões;

Corredor internacional norte Aveiro – Vilar Formoso;

Corredor internacional sul Sines/Setúbal/Lisboa – Caia.”

Assim, a ligação à RTE a partir de Castelo Branco prevista no PNPOT (IC31), continua a não ser contemplada. No entanto, os territórios periféricos ganham competitividade com uma rede ferroviária que seja estruturante para a ligação à Europa. O investimento na rede rodoviária foi uma opção do modelo de mobilidade nacional, embora em ambos os PROT se identifiquem as ligações por alta velocidade e a modernização de ligações como a da Beira Baixa e a do ramal de Cáceres. A atual rede ferroviária interrompe as suas ligações em Portalegre (Linha do Leste), no Alto Alentejo e na Covilhã na linha da Beira Baixa (Anexo 1, Fig. XVIII).

III.5.2. Planos Territoriais de Desenvolvimento (PTD) e Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT)

Os PTD e EIDT são instrumentos de planeamento estratégico, dos quais constam os respetivos planos de ação para o desenvolvimento económico e social das NUTS III. Os PTD e EIDT surgem na sequência das orientações de política comunitária (Agendas Territoriais 2007 e 2020), que contratualizam com o Estado Português os respetivos Quadros Comunitários de Apoio: QREN (2007-2013) e Portugal 2020 (2014-2020). O referencial território, com o reforço do conceito de coesão territorial, afirma a diferença e a diversidade local, mas numa lógica integrada, definindo especificidades e complementaridades territoriais, de acordo com o modelo policêntrico dos PROT. Assim, as duas CIM elaboram os PTD e EIDT, como condição

para a contratualização do QREN e do Portugal 2020, no âmbito da delegação de competências da contratualização da subvenção global dos Programas Operacionais Regionais (POR). Procedeu-se à análise dos respetivos PTD E EIDT, de acordo com os PO Regionais e respetivos eixos do QREN (20017-2013) e do Portugal 2020(2014-2020).

O QREN tinha como eixos prioritários:

Eixo 1 – Competitividade, Inovação e Conhecimento;

Eixo 2 – Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos;

Eixo 3 – Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-regionais;

Eixo 4 – Proteção e Valorização Ambiental;

Eixo 5 – Governação e Capacitação Institucional;

Eixo 6 – Assistência Técnica.

A partir destes eixos foram organizados os respetivos Programas Operacionais Regionais (POR) com os correspondentes montantes de investimento por eixo, totalizando 869 milhões de euros, para o Alentejo e 1.702 milhões de euros para o Centro (Anexo II: quadro III, Alentejo; quadro IV, Centro). O Eixo 1 tem o valor mais elevado em ambos os POR, correspondendo a 34% do investimento total, no Centro e Alentejo. Este eixo não foi contratualizado no âmbito da subvenção global, atendendo a que se destina a promotores privados, ou para entidades privadas de âmbito público (IPSS, Associações e Desenvolvimento), setor empresarial do Estado, organismos desconcentrados da administração central, universidades e institutos de ensino superior. No entanto ao nível dos PTD, as ações dos promotores privados teriam de ser integradas nos respetivos planos estratégicos, podendo ser operacionalizadas através de parcerias. Os eixos 2 e 3 correspondem aos investimentos, onde se contratualizou a maioria das verbas da subvenção global com as CIM, no âmbito da conectividade territorial, com a consolidação dos espaços sub-regionais e o desenvolvimento das Cidades e Sistema Urbanos. Na comparação dos dois programas não existem diferenças entre eixos e objetivo e na repartição de fundos respeitam a mesma proporção. Os POR são uma oportunidade para a implementação de estratégias de desenvolvimento tecnológico, científico e económico, tendo como desafio a inovação.

Os montantes para a NUTS II Centro são superiores, o que não deixa de ser relevante face à aplicação dos princípios de convergência, mas compete ao Governo Português definir a repartição de Fundos FEDER. Uma nota para o facto da NUTSII Alentejo incluir a NUTS III da

Lezíria. Apresentam-se de seguida os PTD elaborados pelas respetivas CIM do Alto Alentejo e da Beira Baixa, onde se identificam os principais projetos âncora (quadros 20 e 21). O montante total contratualizado foi de 48 milhões de euros de Fundos Estruturais (FEDER) para a CIMAA e de 21 milhões de euros para a CIMBB. As ações e projetos âncora são semelhantes na tipologia de Planos de Ação. O número de projetos/ações foi superior para a CIMAA, face à CIMBIS (ainda não estava constituída a CIMBB), o que se justifica pelo maior número de municípios. Mas em termos de investimento representa um valor mais elevado para a CIMBIS, que apenas tinha quatro municípios.

Não existe diferença nas ações integradas previstas nos objetivos com a definição de projetos âncora para cada sub-região. No geral constam de: reabilitação e/ou regeneração urbana (espaço público), valorização ambiental e paisagística dos territórios, equipamentos para a coesão e modernização dos serviços públicos (projetos intermunicipais promovidos pelas CIM), zonas de apoio à atividade económica (preferência por *clusters* de inovação) e, investimentos de promoção da mobilidade.

Os PTD correspondem a um padrão de planeamento e ordenamento do território da Agenda Territorial da UE de 2007, aplicando o conceito de coesão territorial, contribuindo para os objetivos da Estratégia de Lisboa. Sintetiza o modelo de desenvolvimento e as oportunidades e constrangimentos dos PTD para as sub-regiões:

OBJETIVO: A Coesão territorial como dimensão, o território como referencial, a integração como condição para o planeamento. Reforçar a conectividade, a implementação do modelo policêntrico rural-urbano, as parcerias para a regeneração urbana, as redes e projetos âncora. valorizar os territórios e os seus recursos. Reforçar a capacitação institucional para uma melhor governação.

MODELO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: policêntrico; a governança como forma de ação através de parcerias de cooperação (público-privado) e coordenação entre municípios

OPORTUNIDADE: Coordenação e Planeamento territorial integrado

CONSTRANGIMENTO: O financiamento e a forma de repartição, os municípios com mais FEDER são os que têm maior Orçamento (FEF- Fundo de Equilíbrio Financeiro).

Quadro 20: PTD do Alto Alentejo: Eixos, objetivos e projetos âncora

Eixos	Objetivos (síntese)	Projetos âncora/ações relevantes
1.Reforço da atratividade da região	<p>1.Requalificação/revitalização dos polos urbanos 1 e do 2º nível.</p> <p>2. Acesso a equipamentos: serviços de saúde, educação. Serviços públicos de proximidade.</p> <p>3. Promoção equilibrada de habitação, Ciclo da água e dos resíduos e Acesso à cultura, desporto e lazer.</p>	<p>Reabilitação e valorização dos centros históricos e áreas envolventes</p> <p>Rede de: Cuidados Continuados, equipamentos sociais; Extensão de cuidados primários; requalificação de parque escolar.</p> <p>Reabilitação de fogos, Sistemas de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais "em baixa"; construção de equipamentos culturais e desportivos.</p>
2. Dinamização e qualificação da iniciativa empresarial e valorização dos recursos endógenos	<p>4 Modernização empresarial, diversificação da base económica, reforço das redes de distribuição e logísticas; Infraestruturas de suporte à atividade económica.</p> <p>5. Promoção da investigação, inovação e desenvolvimento tecnológico e reforço das competências.</p>	<p>Promoção e distribuição de produtos tradicionais do Norte Alentejano; Parque de Logística e Transportes de Elvas, Parque Industrial de Portalegre e de Ponte de Sôr; Complexo industrial de Campo Maior.</p> <p>Tecnopolis de Portalegre, Centro de Inovação e Valorização de Nisa, Centro de Inovação e Investigação Agro-alimentar-Elvas, Polo Tecnológico Portalegre.</p>
3. Conferir sustentabilidade a um território de excelência ambiental pela valorização turística	<p>6.Conservação e proteção do ambiente; preservação dos recursos naturais; Promoção da cultura científica; Valorização património e polos de baixa densidade.</p> <p>7. Gestão e Promoção Integrada do território.</p> <p>8. Turismo: de natureza, da saúde e do bem-estar; desportivo de competição; histórico-cultural e rede museológica.</p>	<p>Gestão Integrada de áreas florestais, e prevenção de riscos, ordenamento património natural ribeirinho, valorização do património e qualificação de espaços rurais, plano de marketing territorial.</p> <p>Valorização Turística dos Espelhos de Água; Projetos do Geopark, Qualificação de complexos termais, Centro náutico e de estágios desportivos, Fortificações de Elvas a Património Mundial, Plano de Valorização do Património, Rede de museus.</p>
4. Abertura de novas fronteiras territoriais de desenvolvimento	<p>9. Consolidar as ligações externas; Ações de cooperação; sociedade da informação e do conhecimento.</p> <p>10. Rede de estradas regionais e municipais; Mobilidade e rede insportes.</p>	<p>Promoção da Euro-Região Badajoz-Elvas: espaços de acesso das populações às TIC, Rede Intermunicipal de Banda Larga.</p> <p>Acessibilidades Rodoviárias à Plataforma Logística / Zona Caia, Execução Corredor de Alta Velocidade (TGV);Plano de Mobilidade no Norte Alentejano: planeamento e promoção de acessibilidades; Alargamento da Rede de Transportes Públicos Coletivos.</p>
5.Território de Bom Governo	<p>11.Modernização dos serviços públicos e formação autárquica; Sistema integrado de gestão do território; eficiência energética municipal.</p>	<p>Modernização Administrativa do Norte Alentejano (municípios): Formação dos funcionários da AL; Modernização de instalações, Lojas do Cidadão.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir PTD Alto Alentejo (CIMAA,2008)

Quadro 21: PTD Beira Interior Sul: eixos, objetivos e projetos âncora

EIXOS	Objetivos (síntese)	Projetos âncora/ ações relevantes
1.Competitividade, Inovação e Conhecimento	1. Promover a competitividade da atividade industrial/empresarial	Área de localização Empresarial de Castelo Branco
	2. Promover o desenvolvimento das cadeias de valor agroindustriais com maior potencial de competitividade	Centro tecnológico agroalimentar de Castelo Branco, plataforma logística agroalimentar de Idanha
	3. Promover um desenvolvimento turístico sustentado, multifacetado e dinâmico	Geoparque Naturtejo da Meseta Meridional
2. Vertebrção do Sistema Urbano	4. Desenvolver um sistema urbano robusto e polinucleado	Redes urbanas para a competitividade e inovação: Castelo Branco-Guarda-Fundão-Portalegre
	5. Promover a regeneração urbana	Programa de Regeneração de Castelo Branco
	6.Desenvolver redes de acessibilidades e transportes que sustentem o sistema urbano	Construção do IC31.
3.Governança e Capacitação Institucional	7.Promover a modernização da governância e a capacitação institucional	Modernização de <i>backoffice</i> da AL, colaboração nas instituições públicas ao nível horizontal e vertical
	8. Aumentar a eficácia e a eficiência da atividade administrativa	Rede de balcões locais, de prestação de serviços públicos transversais – “Loja do Cidadão”
4. Sustentabilidade e Valorização Ambiental	9. Concluir a implementação das infraestruturas ambientais essenciais e promover a eco-eficiência da sua gestão	Redes infra estruturais de água e saneamento: ligação entre os sistemas em alta e baixa
	10. Promover a qualidade ambiental dos sítios e lugares	Requalificação da Margem Direita do Rio Tejo
	11.Promover o desenvolvimento das energias renováveis	Cluster Energético na Beira Interior Sul-Eólicas
5.Consolidação, Qualificação e Coesão Territorial	12.Promover o desenvolvimento, a inclusão social e o bem-estar	Rede de equipamentos proximidade

Fonte: Elaboração própria a partir do PTD Beira Interior Sul (CIMBIS, 2008)

No Portugal 2020, os Programas Operacionais Regionais (POR), as EIDT e os Pactos para a Coesão Territorial organizam-se por Objetivos Temáticos e Prioridades de Investimento (PI) que devem corresponder aos princípios de orientação de política de crescimento inclusivo, inteligente e sustentável (Estratégia Europa 2020). Trata-se de um programa multifundos em que os programas operacionais se organizam por eixos multifundos (FEDER, FEADER e FSE). Os domínios da inclusão social e emprego são transversais a vários eixos, a competitividade atinge-se pela inovação e tecnologia, a formação e educação contribuem para os objetivos de

inclusão, a sustentabilidade para a eficiência no uso de recursos. Sintetizaram-se os objetivos temáticos por eixos dos respetivos Programas Operacionais Regionais, identificando as PI que são transversais aos diferentes eixos (Anexo 2, quadro V). A contratualização dos Fundos da subvenção global foi efetuada com as CIM, por PI, conforme indicação do Acordo de Parceria do Portugal 2020, através das Intervenções Territoriais Integradas (ITI). Após a elaboração das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), os municípios, através das CIM, escolheram as PI a contratualizar. Não existem diferenças significativas entre a forma de governação do QREN e do Portugal 2020 e neste a orçamentação é inferior, e continuando a ter maior dotação os investimentos destinados à Competitividade e Internacionalização das Empresas, tendo os privados como promotores. Salienta-se a componente de Fundo Social Europeu associada às operações tendo como objetivo a inclusão, através do aumento do emprego e do apoio às empresas. A contratualização de Fundos para os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (PEDUS), destinam-se aos Centros Urbanos de nível superior (CUR e CUE), incluindo os Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PAMUS) e Planos de Ação para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), através de parcerias para a Regeneração Urbana. Pela primeira vez aplica-se o modelo policêntrico como fator de seleção para o financiamento comunitário.

A partir da definição dos Objetivos Temáticos foram elaboradas as estratégias de desenvolvimento territorial, sintetizadas nos quadros 23 (CIMAA) e 24 (CIMBB), com os respetivos eixos, objetivos e ações, que devem contribuir para os quatro grandes domínios temáticos da Coesão do Portugal 2020:

- Coesão Social;
- Formação do Potencial Humano;
- Desenvolvimento Sustentável;
- Competitividade e Inovação.

Tal como no PTD, não existem diferenças significativas entre as EIDT das duas CIM, apenas se alteram as prioridades de investimento (PI) seleccionadas. O reforço da cooperação e coordenação são transversais a projetos integrados que têm como âncora o aumento da competitividade dos territórios de baixa densidade. A formação do seu capital humano, associada à competitividade dos seus produtos endógenos, através de projetos inovadores de comercialização, contribuem para o reforço da internacionalização das empresas.

As componentes de diferenciação e diversidade territorial são valorizadas através do seu património natural, material e imaterial, associadas às ações de eficiência energética, de mobilidade urbana sustentável que contribuem para uma gestão eficiente dos recursos.

A partilha de equipamentos para a coesão e o mapeamento das necessidades das comunidades para o fecho da rede nos domínios da saúde, educação, apoio social, cultura e de lazer, contribuem para afirmação do modelo policêntrico. Esta questão é pertinente quanto aos critérios demográficos, sendo identificada na EIDT da CIMBB, com a afirmação de Castelo Branco como polo central do sistema urbano.

A partir das EIDT estabeleceram-se os pactos para o desenvolvimento e coesão territorial (PDCT), parceria assinada entre as autoridades de gestão dos POR e POT (programas operacionais temáticos: POISE, POSEUR e POCH), em que se contratualizam os montantes por PI – ITI (Quadro 25). Calculou-se o peso de cada PI por CIM e concluiu-se: a CIMAA tem um maior investimento na eficiência energética dos edifícios públicos, seguida da conservação e promoção do património natural e cultural, enquanto a CIMBB contratualizou os montantes mais elevados na educação.

Quadro 23: EIDT Alto Alentejo, programas de atuação e linhas de intervenção, por eixo estratégico

PROGRAMAS DE ATUAÇÃO		LINHAS DE INTERVENÇÃO	
Eixo Estratégico de Intervenção A. Qualificação do Território			
A.1. Qualificação Urbana e Territorial do Alto Alentejo	A.1.1. Intervenções de Regeneração e Requalificação Urbana	A.1.2. Fibra ótica e utilização inteligente das TIC	
A.2. Qualificação da Rede de Equipamentos e Eficiência no Uso dos Recursos	A.1.3. Qualificação do Património Natural e Cultural	A.2.1. Qualificação dos serviços coletivos de proximidade às populações	
A.3. Mobilidade Sustentável e Acessibilidades Regionais	A.2.2. Eficiência energética da rede de equipamentos públicos e coletivos	A.3.1. Redes de conectividade dos municípios do Alto Alentejo	
	A.3.2. Infraestruturas de Transporte Ferroviário e Aeroportuárias		
Eixo Estratégico de Intervenção B. Inovação e Formação de Competências			
B.1. Rede Regional de Empreendedorismo e Criação de Empresas	B.1.1. Qualificação e organização em rede de Ninhos de empresas do Alto Alentejo	B.2.1. Reorganização da oferta de formação escolar e profissional	
B.2. Rede de Regional de Competências	B.2.2. Mais Educação - Combate ao abandono e insucesso escolar		
Eixo Estratégico de Intervenção C. Atratividade e Reestruturação de Atividades Económicas			
C.1. Qualificação das Áreas de Localização Empresarial e Logística	C.1.1. Centros de Negócios e Logística	C.1.2. Qualificação de Equipamentos Económicos	
C.2. Desenvolvimento Competitivo das atividades de especialização e emergentes	C.2.1. Energia Sustentável - Produção e gestão	C.2.2. Economia do Património e Turismo/ Lazer	
C.3. Desenvolvimento da Economia Social em articulação com a Saúde e o Turismo (sénior e de saúde)	C.2.3. Promoção do Turismo de Natureza	C.2.4. Promoção do Alto Alentejo	
	C.3.1. Economia Social e Solidária	C.3.2. Turismo de Saúde	
Eixo Estratégico de Intervenção D. Desenvolvimento Local (Territórios de Baixa Densidade/Zonas de Fronteira)			
D.1. Desenvolvimento dos Territórios de Baixa Densidade	D.1.1. Qualificação e Animação económica do Património rural	D.1.2. Valorização das artes e ofícios e produtos do Alto Alentejo	
D.2. Cooperação e Desenvolvimento Transfronteiriço	D.2.1. Eurocidade Elvas-Badajoz	D.2.2. Cooperação entre Cidades e territórios da Raia	
Eixo Estratégico de Intervenção E. Governação Estratégica em Rede			
E.1. Convenção para o Desenvolvimento do Alto Alentejo	E.1.1. Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial	E.1.2. Modernização Administrativa	
E.2. Pacto Territorial para a Empregabilidade	E.2.1. Pacto Territorial para a Empregabilidade		

Fonte: CIMAA, EIDT, 2014

Quadro 24: EIDT Beira Baixa, programas de atuação e linhas de intervenção por eixo estratégico

PRIORIDADE TRANSVERSAL	OBJETIVOS	AÇÕES
Agenda Digital e Tecnológica	1. Promover o uso das tecnologias de informação e comunicação.	Info-inclusão: disseminação de serviços com base nas TIC; a tecnologia para resolver problemas urbanos, do desenvolvimento rural e de governança. Desmaterializar serviços públicos e aproximar os cidadãos.
Inovação e Desenvolvimento	2. Apostar na investigação e ensino orientados para a valorização de setores/fileiras produtivas estratégicas da Região da Beira Baixa.	REDE EMPREENDEDOR: Promoção do Empreendedorismo em setores económicos distintivos e potencialidades da Região (ex: Agroalimentar).
Internacionalização	3. Promover a internacionalização da Beira Baixa.	Criação da marca Beira Baixa como suporte à promoção externa da economia regional;
Empreendedorismo e Emprego	5. fortalecer a rede regional de apoio ao desenvolvimento económico.	Discriminação positiva a empreendedores e empresários que invistam na Região - incentivo à descentralização do investimento.
Educação e Formação	4. Afirmar um sistema de ensino e formação ao longo da vida.	Conclusão da rede escolar de qualidade e/ou reabilitação de equipamentos; Formação em áreas económicas de interesse regional- currículos alternativos; Adequar a oferta dos cursos profissionais á procura regional.
Sustentabilidade Urbana e Rural	6. Requalificar e revitalizar o sistema regional garantindo a complementaridade funcional dos diferentes aglomerados urbanos e rurais.	INOVCUSTER, projetos de eficiência energética; Complementaridades funcionais de respostas públicas nos domínios: mobilidade e transportes, saúde, ensino, cultura, espaços comerciais, espaços verdes, proteção civil, Castelo Branco com o papel de motor do sistema Urbano regional.
Inclusão Social	7. Garantir respostas sociais de proximidade.	Parceria com as instituições locais e empresas do 3ºsetor; rentabilização da rede de acordo com as necessidades e a realidade demográfica.
Cooperação e organização administrativa	8. fortalecer a unidade regional “Beira Baixa” e cooperação com Espanha e territórios europeus de baixa densidade.	Participar em eventos relevantes nas áreas de especialização prioritárias: agroindústria, floresta, turismo; Integração da Beira Baixa em redes de cooperação territorial e temática; Criar um agrupamento Europeu de Cooperação Transfronteiriça (AECT).
Áreas prioritárias	Objetivos	Ações
Agroindústria	9. Reforçar a investigação e a transferência de saber no setor agroindustrial da região.	CLUSTER AGRO-INDUSTRIAL DA BEIRA BAIXA: Investigação e inovação dos setor, novos mercados.
Floresta	10. Promover a gestão sustentável dos recursos florestais.	Certificar a Floresta da Beira Baixa; banco de sementes com espécies autóctones da Beira Baixa.
Turismo	11. Criar e comunicar o produto turístico Beira Baixa, promoção de escala regional.	Produto turístico “Beira Baixa Terras de excelência”: Rede Regional destino Beira Baixa; Criar canais de promoção e distribuição do destino Beira Baixa.

Fonte: Elaboração própria, dados EIDT Beira Baixa (CIMBB,2015)

Quadro 25: PDCT da CIMAA e CIMBB, 2015

Prioridade de Investimento	Montantes (€) CIMAA	%	Montantes (€) CIMBB	%
2.3. Reforço das aplicações de TIC na administração pública	982. 832,36 €	4,15		0
4.3. Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia nas infraestruturas públicas	7 .320 .814,88 €	30,93	3.026.750€	15,56
5.2.Promoção de investimentos para abordar riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes	-	0	255.000€	1,23
6.3. Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural.	4 .148. 122,00 €	17,52	1.615.000€	8,78
8.3. Criação de emprego por conta própria.	2. 207.900,64 €	9,35	1.500.000€	7,22
8.8. Concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas.	2. 066. 929,81 €	8,73	1.000.000€	4,81
9.1. Inclusão ativa, com vista à promoção da igualdade.	620 .400,00 €	2,62	2.420.000€	12,64
9.4. Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral.	-	0	903.000€	4,34
9.7. Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais, e na promoção da inclusão social através da melhoria de acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos.	2 .055 .604,95 €	8,68	850.000€	4,10
10.1 Redução e prevenção do abandono escolar precoce.	3 365 200,00 €	14,22	4.514.120€	21,72
10.5. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional	900. 000,00 €	3,80	3.577.000€	17,20
3 M 4-PDR.Valorização dos recursos florestais	-		413.950€	2,0
TOTAL	23. 667 .804,88 €		20.787.320€	

Fonte: Elaboração própria, dados do PDCT do Alto Alentejo e Beira Baixa (CIMAA e CIMBB,2015)

Sintetizam-se as EIDT segundo os seus objetivos, modelo e respetivas oportunidades e constrangimentos para os territórios de baixa densidade:

OBJETIVOS: Valorização/qualificação do potencial territorial- sustentabilidade dos recursos-, identidade como fator de atratividade e competitividade dos territórios, diversidade da base económica, inovação (tecnologia) e criatividade –resiliência, conectividade territorial, melhoria do ambiente urbano e qualidade de vida das populações- Regeneração e reabilitação urbana- parcerias.

MODELO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL- reforço do policentrismo: ligação urbano-rural; governança.

OPORTUNIDADE: Ações integradas e planeamento dos bens e serviços (mapeamento) de acordo com as necessidades ao nível da subregião.

CONSTRANGIMENTOS: O mapeamento é elaborado pelo setor da tutela (SS, ME) após diagnóstico. Os Centros Urbanos de nível superior têm montantes superiores aos complementares pela possibilidade de contratualizarem verbas para os PEDUS. Conflitos entre parceiros municipais e privados devido ao mapeamento de serviços de proximidade.

Da comparação entre as duas CIM conclui-se que o investimento é superior para a CIMAA, mas os projetos são idênticos. A integração de projetos é mais facilitada na CIMBB, pela assunção da centralidade de Castelo Branco, com a polarização dos projetos âncora, em complementaridade com os restantes concelhos. A dispersão é maior na CIMAA, com um maior número de projetos e ações, o que dificulta a gestão de um processo que envolve os interesses de 15 municípios. A perda de centralidade de Portalegre na subregião e afirmação da área urbana Elvas/Campo Maior, acentua a dispersão do investimento. As EIDT confirmam uma tendência do PTD, com a CIMBB a investir mais no desenvolvimento da atividade económica e na formação. A CIMBB consegue contratualizar, para além das PI previstas nos POR, como o caso da PI 5.2 do POT- POSEUR, através de Fundos de Coesão, para a prevenção de riscos e catástrofes e medidas de desenvolvimento rural (PDR), Fundos FEADER. Tal demonstra capacidade de cooperação e de coordenação setorial para assumir a responsabilidade de gestão do seu território, para além das suas atribuições e de capacitação institucional para uma CIM com seis municípios.

A importância dos Fundos Comunitários para a sustentabilidade destes territórios de baixa densidade, constitui uma oportunidade para o planeamento e ordenamento do território a uma escala superior (intermunicipal), onde as CIM contribuem para a gestão territorial integrada através de um processo efetivo de governança. No entanto, a semelhança entre projetos em dois territórios adjacentes, a sua não complementaridade, e a forma, como se estruturam os PTD e EIDT, em torno de objetivos comuns da UE, em cada quadro comunitário, poderão ser inibidores de um processo participativo (*bottom-up*), multiníveis onde se efetive o desenvolvimento territorial.

III.6. Modelo de funcionamento das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa

A análise do funcionamento das CIM permite responder às questões colocadas sobre o seu papel no processo de governança e nos contributos para uma estratégia de desenvolvimento das sub-regiões. Os seus órgãos, formas de eleição, constituição e articulação permitem aferir como se organizam os municípios e os seus representantes a uma escala intermédia da governança multiníveis. A tipologia de deliberações, planos plurianuais de investimento e orçamentos, permitem analisar as funções das CIM e avaliar os seus contributos/oportunidades e constrangimentos/ameaças, na definição de políticas sub-regionais.

Quadro 26: Constituição dos órgãos das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa

	CE/CI	AI	SEI e Sec. Executivo	CEDI
CIMAA 2009-2013	15 Presidentes CM	51 MAM	1	n.a
CIMBIS 2009-2013	4 Presidentes CM	18 MAM	1	n.a
CIMAA 2013	15 Presidentes CM	36 MAM	1	32 entidades
CIMBB 2013	6 Presidentes CM	16 MAM	1	18 a 20*

*Dependente dos projetos

Fonte: Elaboração própria, dados Atas das AIM, CE e CI

III.6.1. Constituição dos Órgãos

A Lei 75/2013 estabelece alterações na constituição dos órgãos das CIM, em relação à Lei 45/2008 (quadro 26), não ao nível das suas competências e atribuições, mas na sua estrutura:

- Redução do número de membros da Assembleia Intermunicipal (AIM) por ter diminuído o número de representantes das Assembleias Municipais (AM), consoante o número de eleitores (menos por intervalo). O concelho de Idanha-a-Nova, entre 2009 e 2013, perdeu 1.158 eleitores, passando a ser uma autarquia do último grau (menos de 10.000 hab.), pelo que alterou a constituição dos seus órgãos e diminuiu o número de representantes na AM.
- Criação dos Conselhos Estratégicos de Desenvolvimento Intermunicipal (CEDI).
- Substituição do Secretário Executivo pelo Secretariado Executivo Intermunicipal (SEI). O secretariado executivo é constituído por até três elementos (um primeiro secretário e dois secretários intermunicipais). Compete ao CI deliberar por unanimidade sobre o número de secretários e sobre se são remunerados (artº 97, nº5).

III.6.2. Eleição dos órgãos

Os dados foram recolhidos com base nas atas das duas CIM. Foram analisados os ciclos políticos das eleições autárquicas, 2005-2009; 2009-2013 e 2013-2017, com a repartição pelas diferentes forças políticas e/ou partidos que determinam a constituição dos órgãos das CIM. Avaliou-se os resultados das votações para os órgãos da CIM do Alto Alentejo e da Beira Baixa, tendo sido divididas em eleição dos Conselhos Executivos (CE), Lei 45/2008 e do Conselho Intermunicipal (CI) e AIM (Lei 75/2013). As atas do CE e CI que relevam as deliberações dos órgãos sintetizam-se, adiante, no quadro 27.

➤ CIM Alto Alentejo

CE e CI: As eleições autárquicas correspondem a ciclos políticos diferentes nas CIM, alterando as correlações de forças políticas. Saliente-se que sendo 15 municípios, o partido ou força política com maior número de Câmaras pode não ter a maioria absoluta, atendendo ao número de forças políticas representadas. O entendimento informal entre as respetivas forças políticas permite que o partido com maior número de Câmaras assuma a presidência da CIM. Mas o partido com maior número de Câmaras nem sempre corresponde àquele que teve maior número de votos no total dos 15 municípios, dadas as diferenças entre o número de eleitores. No distrito, o Partido Socialista (PS) é a força mais votada nas eleições autárquicas, quer para as Câmaras Municipais, quer para as Assembleias Municipais, seguindo-se o PSD e a CDU, nos ciclos políticos referidos. Embora só exista uma força política independente que venceu as eleições autárquicas em 2013 no município de Portalegre, dado o número de eleitores, esta passou para a terceira mais votada. As outras candidaturas independentes não conseguem ter representantes nos órgãos das CIM. Em caso de empate no número de Câmaras, o número de votos no total dos 15 municípios pode constituir critério de escolha da força política que assume a presidência do órgão. A primeira eleição após a constituição das CIM (Lei 45/2008) corresponde ao ciclo de eleições autárquicas de 2005-2009.

Na primeira reunião do Conselho Executivo (CE), Eleição do Presidente (PS- Município do Gavião) e dois vice-presidentes, um por cada força política representada (PSD e CDU), tendo sido votado por unanimidade. A presidência corresponde à força política que detinha a presidência da Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA). Após as eleições autárquicas de 2009, procede-se a nova eleição para os órgãos do CE, alterando-se as correlações entre eleitos por força política, não existindo maioria absoluta do partido com

maior número de câmaras (PSD-7). Mas seguindo o critério adotado, a presidência do CE é atribuída ao município de Sousel (PSD) e as vice presidências para cada uma das forças políticas (PS e CDU) representadas, sendo votado por unanimidade. As eleições autárquicas de 2013 revelam nova alternância política, com uma lista de cidadãos eleitores (CLIP)-Portalegre, provocando desequilíbrio na correlação de forças em que não existe maioria de nenhum partido (PS-6, PSD-6). A reunião é suspensa e retomada no dia seguinte, sendo apresentada uma só lista, com rotatividade na presidência, entre as duas forças políticas, por períodos de dois anos, sendo votada por unanimidade.

AIM: A representatividade é de acordo com o número de eleitores por Município, pelo que a força política mais votada por município determina a correlação de forças na constituição do Órgão. Os municípios de Portalegre, Elvas e Ponte de Sôr têm um maior número de representantes nas AIM. A eleição dos membros das AIM a partir do colégio eleitoral das AM dos municípios, pelo método de Hondt, influencia de alguma forma a correlação de forças políticas, pois depende da representatividade de cada partido nas respetivas Assembleias. O Partido Socialista detém a presidência desde 2009.

Nos ciclos políticos analisados há apenas uma lista única. Em regra o presidente corresponde à força política com maior número de representantes da AM, e o vice-presidente e secretário são um de cada força política. O equilíbrio altera-se por ciclo, não existindo maiorias absolutas, mas foram sempre votados por unanimidade ou maioria, mas sem votos contra.

SEI: Eleição proposta pela CI aprovada por unanimidade nos dois órgãos.

CEDI: Constituído pelos representantes de entidades privadas e públicas dos diferentes setores da Tutela (anexo II, Quadro VI)

➤ **CIM da Beira Baixa**

CE e CI - A constituição destes órgãos corresponde a duas fases distintas: uma até 2013 com quatro municípios, cujo único partido representado é o PS; embora a partir de 2013, com 6 municípios, o PSD esteja representado com Oleiros. A força política mais votada no distrito é o PS e corresponde àquela que tem um maior número de Câmaras, ao longo dos ciclos políticos em análise, seguida do PSD, a terceira força oscila entre CDU-PEV/PCP e CDS/PP.

Na Constituição da CIMBIS, com quatro municípios, a eleição dos órgãos é aprovada por unanimidade. Não se identificam problemas nas correlações de forças políticas. As

eleições autárquicas de 11/10/2009, não alteram a composição do órgão mantendo a mesma correlação entre forças políticas. A alteração de composição em 2013 (aplicação da Lei 75/2013)¹³, com a extinção da CIMBIS (Comunidade Intermunicipal da Beira Interior Sul), não altera a unanimidade, embora exista mais uma força política representada. Há só uma lista e é eleita por unanimidade.

AIM: Alteração da composição da CIM e diminuição do número de representantes das Assembleias Municipais por força da Lei 75/2013, e pelo número de eleitores de Idanha-a-Nova que passa para autarquia do terceiro grau e perde três representantes.

A ACTA nº1 de 09/12/13 é a da tomada de posse dos membros da AI da CIMBB, a mesa da AIM (Presidente, Vice-Presidente e por maioria Secretário) são eleitos, existindo um voto em branco. Na CIMBIS a eleição foi sempre por unanimidade.

SEI: Eleição proposta pela CI aprovada por unanimidade nos dois órgãos

CEDI: Em constituição. Transcreve-se parte da ata nº11/2014 do CI da proposta de constituição do CEDI: "o órgão devia ser constituído maioritariamente por entidades que fossem de interesse transversal à região em matéria de intervenção e particularmente para projetos, iniciativas e decisões de alguma área específica, poderiam ser convidadas outras entidades públicas ou privadas".

Conclui-se que ao nível da eleição dos órgãos e sua constituição, seja numa situação de maior repartição das forças políticas, como o caso da CIMAA, ou de convergência como a CIMBB, existem consensos estabelecidos, através de relações formais e informais entre os representantes dos municípios.

Quadro 27: Atas com as deliberações para os órgãos executivos das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa

	ACTAS CI/CE	Deliberações
CIMAA	ACTA Nº 1-05/06/2009	Constituição do CE: eleição
	ACTA Nº4- 26/11/2009	Constituição do CE, eleição, após as eleições autárquicas de 11/10/2009
	ACTA Nº1-29/10/2013	Constituição do CE, eleição, após as eleições autárquicas de 29/09/13
CIMBB	ACTA nº1-07/03/2009	Constituição da CIMBIS, eleição do CI.
	ACTA de instalação 30/10/2013	Constituição da CIMBB, eleição do CE
	ACTA nº11/2014 do CI	Constituição do CEDI

Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

¹³ No mínimo obrigatório 5 elementos

III.6.3. Funcionamento dos órgãos

O funcionamento dos CI foi analisado por tipologia de deliberação segundo os domínios identificados, de acordo com as atribuições das CIM, que se quantificam no quadro 28. O domínio do planeamento inclui as estratégias territoriais e os estudos setoriais, intermunicipais, e os instrumentos de planeamento como a implementação do SIG municipal e cartografia. As outras dimensões são ações ou projetos classificados segundo a área de intervenção. Na Administração Pública classificaram-se ações de investimento na qualificação dos serviços intermunicipais e da administração da CIM, que contribuem para o aumento da sua capacitação institucional. Salienta-se a relevância dos projetos: a informatização de serviços; do aumento da capacitação dos funcionários públicos (formação), as redes intermunicipais – Central de Compras, implementação do SIADAP e as EAT (Estruturas de Acompanhamento Técnico) no âmbito do QREN e Alentejo 2020. Dos fundos comunitários consideram-se as deliberações do CI, da contratualização, da gestão e da reprogramação. A quantificação das parcerias teve, como metodologia, as deliberações de protocolos e acordos com as diferentes entidades da sub-região ou interregionais, nacionais ou supranacionais.

Na comparação entre as duas CIM, o número de deliberações nos diferentes domínios é superior na CIMAA, o que se pode justificar pela escala diferente das entidades, tendo a CIMBB (ex. CIMBIS), entre 2009/2013, limitado a sua atividade à gestão da subvenção global do QREN. A CIMAA herda uma estrutura de funcionamento e quadro de pessoal da anterior AMNA (Associação de Municípios do Norte Alentejano), com projetos e ações a decorrer, no âmbito do apoio à administração local, ordenamento do território (cadastro e cartografia), formação e iniciativas de carácter cultural e desportivo intermunicipais.

A análise das atas das AIM para as duas CIM permite verificar como este órgão deliberativo exerce as funções de fiscalização do órgão executivo (CI). Entre as suas atribuições, compete-lhe aprovar as Grandes Opções do Plano (plano de ações materiais e imateriais a realizar durante um intervalo de tempo anual ou plurianual), Mapa de Pessoal e Orçamento das CIM e as suas prestações de contas (relatório de execução física e financeira de um ano de exercício de atividade). Na CIMBB todos os documentos previsionais foram aprovados por unanimidade, na CIMAA alternam entre a unanimidade e maioria, sem votos contra. As prestações de contas são os documentos mais votados por maioria. O documento é técnico, mas permite aferir a atividade das entidades intermunicipais.

Quadro 28: Quantificação das deliberações do Conselho intermunicipal do Alto Alentejo e Beira Baixa, por domínio

domínio/CIMAA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0
Desporto	1	2	1	1	2	1	1	9
Ação social/educação	1	0	1	0	0	2	1	5
Planeamento	4	5	5	4	2	3	5	28
Fundos comunitários	1	1	1	1	1	1	2	8
Desenvolvimento económico	1	1	1	1	1	2	0	7
Capacitação institucional/AP	5	9	5	3	3	4	3	32
Energia e ambiente	3	4	1	3	2	3	3	19
Proteção civil	0	1	2	0	0	2	2	7
Parcerias	2	1	2	0	0	3	0	8
Total	18	24	19	13	11	21	17	123
domínio /CIMBB								
Cultura	0	0	0	0	0	0	0	0
Desporto	0	0	0	0	0	0	0	0
Ação social	0	0	0	0	1	0	0	1
Planeamento	1	1	0	0	1	1	0	4
Fundos comunitários	1	1	1	1	1	1	1	7
Desenvolvimento económico	0	1	0	3	1	1	1	7
Capacitação institucional/AP	0	3	0	2	0	1	0	6
Energia e ambiente	0	0	1	1	0	1	1	4
Proteção civil	1	1	0	0	1	1	1	5
Parcerias	0	0	0	0	2	2	1	5
Total	3	7	2	7	7	8	5	39

Fonte: Elaboração própria

As prestações de contas e respetivo relatório de atividades permitem identificar a estrutura da receita e da despesa e a relação que se estabelece com as ações desenvolvidas. No quadro 29 identifica-se a estrutura da receita das duas CIM, por análise das prestações de contas e relatório de atividades permitindo perceber que estas entidades são financiadas, pelos municípios e com as candidaturas a fundos Comunitários, representando a gestão da subvenção global um acréscimo de receita significativa. Todos os planos e projetos são financiados por Fundos Comunitários (FEDER e FSE), segundo os orçamentos das CIM.

Quadro 29 – Estrutura da receita das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa

Receitas	Montantes (€) CIMAA	Montantes (€) CIMBB
FEF TOTAL (0,5 % do total dos municípios associados)	210.000€ a 230.000€/ano	130.000€ a 140.000€/ano
Quotas dos municípios associados.	286.621€*	350.000€**
Financiamento Comunitários	75% a 85%, consoante o QCA	75% a 85%, consoante o QCA
Assistência técnica do QREN e Portugal 2020	2,5 a 3% sobre o valor contratualizado	2,5 a 3% sobre o valor contratualizado.

* na CIMAA % do valor do FEF municipal **na CIMBB 0,25% do valor contratualizado através da subvenção global do QCA, o valor refere-se aos 6 Municípios Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

A contratualização no âmbito do QREN e do Portugal 2020, com a assistência técnica /EAT permite alocar serviços técnicos e o seu financiamento. Os valores oscilam em função das candidaturas efetuadas e executadas. Pelo que o acréscimo do lado da receita tem custos adicionais nas despesas com pessoal, sendo estes valores superiores na CIMAA, pois a CIMBB disponibilizou recursos humanos aos municípios.

Da análise efetuada às Grandes Opções do Plano (GOP) e Orçamentos, verificou-se que os montantes orçamentados se situam entre os intervalos:

- 3.000.000€ a 6.500.000€, para a CIMAA;
- 100.000€ a 1.350.000€, para a CIMBB.

As prestações de contas e relatórios de atividades permitem concluir o nível de execução (executado e pago) entre os seguintes Intervalos:

- 15% a 73%, na CIMAA;
- 30% e 70%, na CIMBB.

O valor mais elevado de execução corresponde ao ano de encerramento do QREN (2015). As prestações de contas das CIM referem que mais de 50% da estrutura da receita é proveniente de Fundos Comunitários.

Conclui-se, após a avaliação do funcionamento dos respetivos órgãos, que existem relações de cooperação que permitem o funcionamento dos órgãos executivo e deliberativo, pois as deliberações são por maioria ou por unanimidade.

No CI, as relações intermunicipais são consensuais, não existindo deliberações ou tomadas de decisão não aprovadas. Assim, no funcionamento dos CI existe um conhecimento prévio das propostas sujeitas a votação e, quando as mesmas são postas à discussão são retiradas da Ordem de Trabalhos, caso não exista um consenso “formal”.

A avaliação da autonomia financeira das CIM, através das prestações de contas, relatórios de atividades e orçamentos, revela a sua dependência de Fundos Comunitários e do Financiamento dos Municípios. A ausência de autonomia financeira tem consequências na sua capacitação institucional, ficando as EIM dependentes de fatores externos que podem ter influência na sua tomada de decisão e de intervenção em contextos mais alargados. A avaliação das GOP e respetivas ações das CIM permitem concluir que as CIM prestam serviços partilhados aos municípios, destacando-se:

- a modernização administrativa (desmaterialização dos procedimentos);
- gestão eficiente de recursos (energia e ambiente);
- gestão e prevenção de riscos (Proteção Civil, tendo aumentado a sua intervenção no planeamento estratégico na escala sub-regional, por inerência das competências na gestão da subvenção global).

Comparando as duas CIM em termos de funcionamento, a CIMAA tem uma maior estrutura técnica e financeira, pelo facto de atuar num maior número de domínios. A CIMBB apresenta uma estrutura e modelo de funcionamento em evolução, adequado à sua dimensão, cujos Planos e Orçamentos refletem uma contenção nas ações a desenvolver em parcerias intermunicipais.

As CIM estão sujeitas ao mesmo regime jurídico dos Municípios que regulamenta o seu funcionamento em termos de administração pública.

III.7. Cooperação, Coordenação, Parcerias e Relações Institucionais

Na análise documental das atas por tipologia de deliberação e sua quantificação, a componente qualitativa foi efetuada com base nos princípios e dimensões da governança, bem como dos documentos estratégicos, o âmbito das parcerias e a participação em órgãos a diferentes escalas.

III.7.1. Cooperação

Consideraram-se duas dimensões (horizontal e vertical) e as respetivas relações entre sectores, organismo e entidades.

HORIZONTAL - As relações de cooperação são identificadas entre municípios da CIMAA e CIMBB, e com institutos e associações ao nível da respetiva NUTS III. O quadro 30 sintetiza as relações de cooperação horizontal nas CIM.

Quadro 31: Relações de cooperação horizontal nas CIM Alto Alentejo e Beira Baixa (2015)

Órgãos/ entidades	CIMAA	CIMBB
Entre municípios	Contratualização das subvenções globais do QREN e Portugal 2020 (ITI); Apoio técnico entre municípios; Realização de eventos, ações de promoção, descentralizados pelos municípios. Contributo material e de recursos humanos partilhados.	Contratualização das subvenções globais do QREN e Portugal 2020 (ITI); disponibilização de recursos humanos (técnicos) à CIM. Assunção de encargos partilhados em função da disponibilidade financeira.
Associações e entidades públicas e privadas	NERPOR (Associação Industrial e Comercial do Distrito de Portalegre) IPP (Instituto Politécnico de Portalegre) Unidade Local de Saúde (ULSNA) Associação de Bombeiros Voluntários IPSS ADERAL GAD-DLBC.	NERCAB Associação Empresarial da Região de Castelo Branco ACICB (Associação Comercial e Empresarial da Beira Baixa) INOVCUSTER, Associação do Cluster AgroIndustrial do Centro ULSBB, Unidade Local de Saúde Castelo Branco

Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

VERTICAL - Participação em setores da Administração Central do Estado (Ministérios) e seus organismos desconcentrados; entidades do setor empresarial do Estado; entidades exteriores à respetiva NUTS III (Extremadura espanhola, Juntas e Deputações, Universidades). O quadro 31 sintetiza os organismos e entidades onde participam as CIM. Não foi considerado o setor empresarial do Estado pelo facto de os representantes serem os municípios e não as CIM. No caso da CIMAA esta entidade tem coordenado esta participação, mas não pertence aos órgãos executivos. No entanto os representantes dos municípios são eleitos no CI de entre os seus membros.

Quadro 30: Relações de cooperação vertical nas CIM Alto Alentejo e Beira Baixa (2015)

Entidade/Órgão	CIMAA	CIMBB
Comissão de acompanhamento do QREN e do Portugal 2020	CCDRA	CCDRC
Agências de Desenvolvimento e associações/ Regionais (NUTS II)	ADRAL- Agencia de Desenvolvimento Regional do Alentejo	n.a.
Setores desconcentrados da Administração Central, Comissões, Institutos.	Plataformas supraconcelhias da Segurança Social, Comissão Nacional de Coordenação do Programa de Combate à Desertificação, Rede Rural Nacional, APA (Agência Portuguesa do Ambiente), ERTA (Entidade Regional de Turismo do Alentejo), IEFP (Conselho Consultivo Regional); Vogais dos Conselhos de Regiões Hidrográficas (Tejo), SRTT (Sistema Regional de Transferência de Tecnologia do Alentejo	Autoridade Nacional de Proteção Civil, Comissão Mista do PROT. Conselho Consultivo da ARS. ICNF IEFP
Cooperação transfronteiriça	Projetos INTERREG e POCTEP: de acordo com os eixos dos diferentes QCA, efetuados pela CIM. Entidades: Junta da Extremadura, Deputação de Cáceres	Projetos INTERREG e POCTEP: de acordo com os eixos dos diferentes QCA (pelos Municípios); Entidades: junta da Extremadura, Deputação de Cáceres.

Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

III.7.2. Coordenação

A coordenação de políticas com impacto no território que contribuam para a sua coesão territorial foi efetuada para as duas dimensões (vertical e horizontal). Na vertical só foram consideradas as contratualizações com delegações de competências no âmbito do QREN e Portugal 2020, que já foram referidas nas estratégias e justificam a opção pela sua classificação, pois envolvem todas as orientações de política com impacto no território. A coordenação é garantida pela articulação entre as EAT (Estruturas de Acompanhamento Técnico) e a CCDR respetiva.

A coordenação horizontal é avaliada através dos projetos intermunicipais e com entidades locais públicas e privadas que contribuem para a gestão territorial e desenvolvimento socioeconómico. A análise foi efetuada e organizada pelos diferentes domínios onde as CIM têm desenvolvido a sua atividade como promotores e/ou coordenadores dos projetos: 1) Desenvolvimento Económico; 2) Administração Pública; 3) Energia e Ambiente; 4) Proteção Civil; 5) Gestão do Território.

1.Desenvolvimento Económico

- Projetos PROVERE (QREN)- Estratégias de eficiência coletiva, tipologia de planos estratégicos vocacionados para territórios de baixa densidade, tendo como base o conceito de capital territorial, para a valorização económica dos produtos endógenos, recursos naturais, património material e imaterial. A diversidade de atividade económica e complementaridade entre projetos são os fatores de sucesso. As CIM coordenam ou são promotores das estratégias, promovendo a sua implementação através de parcerias, em consórcio, entre diferentes entidades públicas e privados. Os investimentos são diversificados abrangendo projetos na área do turismo de natureza e promoção/comercialização de produtos endógenos (Quadro 32). Os PROVERE são uma marca para os projetos, não tem fundos para financiamento, apenas promovem estratégias coletivas, integradas no território, que são candidatas a diferentes eixos dos respetivos programas operacionais regionais e/ ou temáticos.

Quadro 32: Estratégias de eficiência coletiva-PROVERE no âmbito das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa

CIMAA	CIMBB
In Motion: Valorização dos recursos endógenos, investimentos no Turismo de Natureza Saúde e Bem Estar, integra o Projeto <i>Feel Nature</i> . Objeto: Percursos pedestres no território da CIMAA. Promotor: CIMAA. Parceiros: Municípios, Privados, ICNF:	Beira Baixa Terras de Excelência: Valorização dos recursos endógenos; Marca Beira Baixa. Objeto: promoção e divulgação dos produtos endógenos, circuitos de comercialização (plano de <i>Marketing</i>). Promotor: CIMBIS(CIMBB). Parceiros: Municípios e Privados.

Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

- Plano de Desenvolvimento Estratégico da Economia Social do Alto Alentejo /PDESAA. O plano é promovido pela CIMAA tendo como objetivo potenciar a economia social de forma integrada diversificando a tipologia de oferta. A prospetiva é transformar o território do Alto Alentejo num destino de excelência para uma procura sénior nacional e internacional, considerando: a rede de oferta de equipamentos sociais; a existência de recursos humanos qualificados, de equipamentos de saúde e bem estar (termas) e as amenidades territoriais. O plano complementa-se com os projetos de regeneração urbana e reabilitação do edificado e de desenvolvimento de ações no domínio do turismo de natureza, saúde e bem-estar. As ações envolvem parceiros como as IPSS, os municípios e as empresas privadas.

2.Administração Pública

- Prestação de serviços partilhados aos municípios, com o objetivo de redução de custos

pelo ganho de escala: Central de Compras (CIMAA e CIMBB). Os projetos intermunicipais de Modernização Administrativa (CIMAA-projeto SAMA), incluem informatização dos serviços municipais, e formação dos seus recursos humanos (CIMAA e CIMBB).

3. Energia e Ambiente

- Projetos e ações intermunicipais no domínio da eficiência da gestão recursos, ambientais e energéticos, através da constituição de agências de energia, em consórcio com parceiros públicos e privados: AREANA TEJO e AREABIS (não foi implementada por alteração da CIM).

4. Proteção Civil

- Projetos e ações intermunicipais e transfronteiriças (Extremadura espanhola) de prevenção e gestão de riscos em parceria com as Associações de Bombeiros Voluntários. Inclui: Equipamentos para Associações de Bombeiros Voluntários (CIMAA e CIMBB), planos de gestão de riscos, medidas preventivas (vigilância e segurança).

5. Gestão do território

- Na CIMAA prestação de serviços partilhados e intermunicipais para apoio á gestão territorial: Cartografia, SIG, Geoportal, Estudo da REN. Coordenação da elaboração de Planos estratégicos: Planos Territoriais de Desenvolvimento Integrado (PTD) e Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), Planos de Mobilidade Urbana, Acessibilidades - barreiras arquitetónicas, Planos de Mobilidade Urbana Sustentável - Sistema Integrado de Transportes Rodoviários (para delegação de competências dos municípios nas CIM), conectividade territorial, qualidade ambiental (diminuição de emissão de gases).

III.7.2. *Relações institucionais*

As relações institucionais foram analisadas pelas tomadas de posição e moções dos CI e AIM, referenciadas no período antes da Ordem do Dia e declarações para a ata de membros dos órgãos. Foram avaliados os princípios de governança (PR) de coerência, responsabilidade e coordenação a diferentes escalas e as oportunidades e constrangimentos, que contribuem para a capacitação institucional das CIM. A análise apresenta-se organizada por CIM e

sintetizada pelos principais temas: 1) Infraestruturas, mobilidade e ambiente; 2) Reforma da administração pública, bens e serviços; 3) Atribuições e competências.

➤ **CIM Alto Alentejo**

1. Infraestruturas, Mobilidade e Ambiente

Na CIMAA a participação dos municípios no Capital Social do setor empresarial do Estado, diz respeito a duas empresas: ADNA/Águas do Norte Alentejano, Sistema multimunicipal de abastecimento de água e saneamento, Portugal-EP e VALNOR- Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A.. A referência justifica-se pela coordenação ser efetuada no âmbito da CIMAA. Sendo transversal às relações intermunicipais, identifica a responsabilidade e coerência necessárias ao processo de governança e a capacitação institucional da entidade intermunicipal. Considerou-se como relação institucional atendendo a que a maioria do capital é do Estado e também que através da análise das atas (CI e AIM), constatou ser um tema transversal nas relações entre a CIMAA, os Ministérios da tutela e o setor empresarial do Estado.

A análise da documentação dos planos estratégicos de abastecimento/saneamento e resíduos elaborados pela CIMAA, sintetiza-se, sem indicação de valores, pois o foco é a análise do processo de coordenação e avaliação das relações institucionais.

A ADNA/Águas do Norte Alentejano, EP é um sistema multimunicipal em que os municípios são acionistas (>50% do capital social) e clientes. A implementação do sistema, desde 2001, para o abastecimento e saneamento em alta, foi efetuado com investimento comunitário. Os fundos próprios (não comparticipados) foram garantidos por instrumento financeiro (empréstimo bancário). A sua amortização está prevista na receita da prestação de serviços aos municípios. Os custos do investimento não são cobertos pela receita face à ausência de escala e desvios de eficiência da execução dos projetos. O sistema está em situação de falência técnica até à sua integração no sistema de Aguas de Lisboa e Vale do Tejo (2014-2015). As questões levantadas pelos municípios nas reuniões dos CI prendem-se com:

- Verticalização do sistema, o fornecimento do serviço em alta e baixa (este é um serviço Municipal);
- O aumento do valor dos tarifários aplicados pela ERSAR, para a sustentabilidade do sistema;
- Os municípios aumentam os seus tarifários para garantir a sustentabilidade financeira

da prestação do serviço.

A VALNOR, S.A. foi financiada pela Empresa Geral de Fomento (EGF)¹⁴, os municípios são acionistas e clientes do sistema intermunicipal. A estratégia da empresa foi a sua extensão aos distritos de Santarém e de Castelo Branco. A empresa foi privatizada (capital social da EGF), por decisão do XIX Governo Constitucional (2013), sem audição dos municípios e CIM. Até à privatização (julho/2015) a empresa tinha resultados positivos e distribuía dividendos pelos seus acionistas, os municípios. A última proposta foi de aumento do tarifário, para cobertura de prejuízos (2016/2017). Embora os municípios da CIMBB integrem o sistema multimunicipal da VALNOR, não foi encontrada referência a esta situação e tomada de posição na análise dos documentos internos desta entidade. Assim, analisam-se as tomadas de posição e deliberações sobre esta temática no CI.

A CIMAA elabora os Planos Estratégicos do setor do Abastecimento de Água e Saneamento e Resíduos (Ata nº11-04/09/2014) que propõem vários cenários para o modelo de gestão. As opções de sistema intermunicipal, com verticalização do sistema para ganhos de escala, é a mais eficiente e com menos custos, garantindo a sua sustentabilidade. Esta opção não é consensual, pois retira aos municípios o controle do abastecimento em baixa. Não existe deliberação para uma tomada de decisão.

A recolha e tratamento de resíduos, embora o processo termine com a privatização, iniciou-se em 2013 com o lançamento do concurso público para a venda da EGF. No CI (Ata nº4-19/03/2013) é apresentada a proposta de providência cautelar para impedir a privatização¹⁵, o que não produziu efeitos pois o processo foi concretizado.

A problemática dos sistemas multimunicipais é abordada com frequência nos CI (2009-2015) e AIM, com tomadas de posição contra a privatização dos sistemas, mas não são consensuais, estando sujeitas a fatores externos, de alternância política com diferentes governos e orientações de política para o setor, que refletem opções de privatização de serviços públicos.

A relevância desta temática traduz a capacidade das CIM de coordenação e de capacitação institucional, pelo que se efetuou a sua avaliação que se sintetiza segundo os

¹⁴ Acionista maioritário dos sistemas intermunicipais. A privatização foi do capital social da EGF (150 milhões €)

¹⁵ Os municípios tinham direito de opção de compra de 2% do capital social (contrato social). Não se concretizou por opção da maioria dos Municípios.

princípios de governança (PG)¹⁶.

- Águas de Portugal e CIMAA: Conflito pela gestão do sistema multimunicipal. As relações entre a CIMAA e o Ministério do Ambiente não impedem que a decisão seja unilateral, prevalecendo a vontade da administração central e as suas orientações de política para o setor. As consequências são a perda de competência municipal na gestão dos sistema de abastecimento público e a subida de tarifário, para os municípios e para os munícipes. O sistema integra a Águas de Lisboa e Vale do Tejo (2015), com a consequente perda do sistema multimunicipal da Águas do Norte Alentejano (ADNA).

Avaliam-se os PG, os constrangimentos e oportunidades para a governança:

PG-coerência e responsabilidade das Políticas Públicas.

Constrangimentos: Contradição de princípios de eficiência e interesse público

Oportunidade: A escala (multiníveis) de planeamento e gestão intermunicipal.

- VALNOR e CIMAA: Conflito entre o Governo e os acionistas do sistema, municípios. A incapacidade dos municípios, através das CIM, de contrariar a privatização do sistema. Decisão unilateral de acordo com as orientações de política da administração central que não encontrou alternativa no modelo de governação das CIM. As consequências são os prejuízos da empresa a partir do exercício de 2015 que se refletem na tarifa paga pelos municípios e munícipes.

Avaliam-se os PG, os constrangimentos e oportunidades para a governança:

PG – coerência e responsabilidades das políticas públicas

Constrangimentos – Contradição entre interesse público e privado. Esvaziamento do setor empresarial do Estado. Contradição no conceito de que o privado gere melhor que o público.

Oportunidade- A escala (multinível) de planeamento e gestão municipal.

O Plano Estratégico dos Transportes e a Suspensão do Comboio de Alta Velocidade (Atas nº 11 e 12 de 31/10 e 08/11 de 2011):

- O cancelamento do investimento na linha de alta velocidade e a respetiva plataforma

¹⁶ Os princípios de governança adotados por Farinós e já referidos: Cooperação, Coordenação, Coerência, Responsabilidade e Informação/transparência

logística em Elvas revela a tensão nas relações institucionais com o XIX Governo Constitucional. Na CIMAA, as atas dos CI demonstram a ausência de consensos: a apresentação de uma moção, pelo município de Elvas, é retirada da ordem de trabalhos.

Da mesma forma que surgem tomadas de posição contra a desativação do ramal de Cáceres e o fim do transporte de passageiros da linha do Leste. O eixo estratégico Sines/Elvas-Badajoz (plataforma logística), suscita, no CI, a discussão por parte dos municípios sendo apresentada uma proposta de criação de uma autoridade regional dos transportes para o Alentejo. Justificado através da referência ao “fraco poder reivindicativo do Alto Alentejo” para uma linha estruturante de passageiros” (ata nº13-29/11/11) e da “inércia da CCDRA” na defesa dos interesses da Região, pelas responsabilidades na elaboração do PROT e enquanto órgão desconcentrado da Administração Central no Alentejo. Como solução, o reforço da coesão do Alentejo, através de uma posição conjunta com as outras CIM do Alentejo.

Avaliam-se os PG, os constrangimentos e oportunidades para a governança:

PG - Responsabilidade de cumprir os IGT (PROT Alentejo) e coordenação vertical e horizontal (intra regional).

Oportunidades - Alteração dos planos estratégicos nacionais (alternância de ciclo político) e reforço da subregião no contexto da região e Nacional

Constrangimento - Ausência de coerência das políticas nas relações multiníveis, com a Administração Central, Governo e seus setores e os órgãos desconcentrados da Administração Central (CCDR).

2.Reforma da Administração Pública, bens e serviços públicos

Documento Verde sobre a Administração Local (Ata nº 13-29/11/2011):

- O CI não tomou posição formal, adiou a decisão para reunião posterior, que não se verificou. Referência ao encerramento dos serviços públicos e à possibilidade de os mesmos serem efetuados pelos municípios e a sua incapacidade financeira, resultante dos “cortes nos orçamentos municipais” (menos verbas do Orçamento de Estado). O reconhecimento de que não existe articulação entre o Governo e as comunidades intermunicipais.

Encerramento das extensões dos Centros de Saúde (Ata nº11 – 31/10/2011):

- Tomada de posição do CI contra o encerramento. Responsabilização da Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano (ULSNA). As extensões foram encerradas pelo número de utentes não justificar a sua continuidade, nas freguesias rurais ou lugares das respetivas freguesias. A responsabilidade foi transferida para os municípios com o transporte de utentes e/ou unidades móveis .

Encerramento dos tribunais (Ata nº 6 –18/03/2014):

- O CI decidiu propor uma providência cautelar, mas na falta de justificação legal, não foi concretizada. O encerramento dos tribunais ocorreu com a justificação do diminuto número de processos nas comarcas, sendo transformados em agências de proximidade e/ou extintos e concentração na capital de distrito¹⁷.

Avaliam-se os PG, os constrangimentos e oportunidades para a governança:

PG: Coordenação e coerência das políticas públicas.

Oportunidades: Negociação de delegação de competências e descentralização de serviços.

Constrangimentos: Ausência de capacidade financeira do Estado.

➤ **CIMBB:** não existem tomadas de posição nas atas do CI, nem na AI. Numa ata em 2012 é feita referência à “limpeza que está a ser feita na Administração Central”, que põe em causa a concretização das candidaturas municipais.

3. Atribuições e Competências

Considerou-se a delegação de competências nas CIM integrada nas relações institucionais, por força da legislação em vigor, que as faz depender de acordo entre a Administração Central e os municípios, mas principalmente porque os resultados das entrevistas com os secretários executivos, permitiram concluir neste sentido.

Da análise das deliberações não há nenhuma delegação de competências dos municípios, nem da Administração Central nas CIM. No entanto, por força das Leis 45/2008 e 75/2013, a gestão dos Fundos Comunitários (FEDER e FSE) constitui uma delegação de competências das autoridades de Gestão (CCDR), nas entidades intermunicipais conforme os

¹⁷ A situação alterou-se e foram repostos os tribunais de Comarca (2017, XXI Governo Constitucional)

contratos (PTD e Pactos) celebrado com as EIM, com a respetiva contrapartida financeira. As delegações de competências estão exclusivamente dependentes da vontade expressa dos municípios enquanto membros dos CI, pois é uma competência deste órgão, de acordo com a Lei 75/2013. As motivações prendem-se com o entendimento intermunicipal sobre as novas competências a aceitar da Administração Central, com as respetivas contrapartidas financeiras e aquelas que estariam dispostos a abdicar a favor das CIM. O entendimento sobre o exercício das competências pelas CIM é de natureza política com conceitos diferenciados do exercício do poder local e na legitimidade das EIM, para o exercício de competências por órgãos não eleitos por sufrágio direto. Em ambas as CIM esta questão nunca é abordada, não existe qualquer tomada de posição ou apresentação de proposta, pelo que a análise teve como base as entrevistas aos secretários executivos. Da análise das entrevistas efetuadas a um secretário executivo e a um técnico superior em substituição do referido (Anexo 3) verificou-se que a não delegação de competências resulta de ausência de contratualização das mesmas com a Administração Central. As questões financeiras e as competências municipais a delegar contribuem para esta indefinição. Tal prejudica a afirmação da capacitação institucional das CIM que não têm legitimidade política para estabelecer relações de coordenação e cooperação a níveis superiores da organização político-administrativa.

III.7.3. *Participação e Parcerias*

A participação e as parcerias foram identificadas através das deliberações da CIM, ações de dinamização da participação de diferentes atores institucionais e locais. Em relação às parcerias foram identificadas as que se concretizaram com projetos/ações de intervenção territorial nos diferentes domínios, embora com modelos diferentes de “protocolo de colaboração” e /ou “acordo de colaboração”, consoante o seu objeto (quadro 33). As ações são comparticipadas pela CIM e pelos municípios, conforme a adesão aos projetos.

A participação de diferentes atores no processo de planeamento tem sido concretizada através das estratégias de desenvolvimento territorial. Salientam-se as metodologias utilizadas na elaboração dos EIDT, onde se destaca a CIMBB, através de um processo colaborativo e aberto a agentes e atores locais. Na CIMAA, nas plataformas Alentejo XXI foram abordadas as temáticas da Educação/Formação, Desenvolvimento Económico e Social, Turismo e Saúde, com a participação de diferentes entidades locais, sub-regionais, regionais e representantes dos setores da administração central, cujas conclusões contribuíram para a

definição da EIDT do Alto Alentejo.

Através das entrevistas analisadas verificou-se que as parcerias estabelecidas são coordenadas pelas CIM, em particular a do Alto Alentejo, ao nível horizontal, estabelecendo ações de cooperação que reforçam a capacitação institucional das CIM junto dos atores locais.

Quadro 33 – Relações de parceria das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa por domínio

DOMÍNIO	CIMAA	CIMBB
Proteção Civil	ANPC, Ligas de Bombeiros, Associações de Bombeiros: Prevenção de riscos de incêndios florestais: Monitorização e equipamentos.	ANPC, Ligas de Bombeiros, Associações de Bombeiros: Prevenção e riscos de incêndios florestais: Monitorização e equipamentos.
Administração Pública: Modernização administrativa e informatização de serviços públicos, economia digital	APDD- Associação Portalegre Distrito Digital; Associados: Municípios/CIM, NERPOR, IPP (Instituto Politécnico de Portalegre).	Não se aplica
Energia e Ambiente (eficiência energética, valorização dos recursos energéticos, energias alternativas)	AreanaTejo: Agência Regional de Energia e Ambiente Associados: Municípios/CIM, EDP Distribuição; NERPOR (Associação Empresarial de Portalegre).	Médio Tejo 21- Agência Regional de Energia e Ambiente: Protocolo de colaboração – parcerias para projetos de eficiência energética. Associados: Municípios do Médio Tejo e Pinhal Interior; EDP Distribuição; empresas privadas
Desenvolvimento Económico	Entidade de Turismo Alentejo-ETA: estratégia de Intervenção no Turismo (2014-2020, Portugal 2020): promoção e marketing. Ader-AI e Leader Sôr: DLBC: Estratégias de desenvolvimento local de Base comunitária (Portugal 2020) Parcerias para o Empreendedorismo nas Escolas- Projeto educativo. Parceiros privados, Agrupamentos de escolas, CIM.	Pacto Europeu: rede de cooperação para a promoção e cooperação do Comércio; AIP, NERCAB, ACICB, INOVCluster. (associações empresariais) Parcerias para o Empreendedorismo nas Escolas- Projeto educativo. Parceiros: privados, Agrupamentos de Escolas, CIM

Fonte: Elaboração própria (dados 2009-2015)

Em ambas as CIM, os CEDI representam uma oportunidade de cooperação e coordenação reforçando as dimensões da governança, através da adoção do modelo de governação do Portugal 2020. O modelo de governação aplicado às EIDT através da monitorização e avaliação dos planos de ação é efetuado em articulação com os CEDI o que permitirá identificar os fatores de risco interno e externo do processo de planeamento. A participação dos atores locais institucionais ou entidades desconcentradas da administração central, conforme a constituição dos CEDI, irá operacionalizar a aplicação das estratégias, facilitando a execução das ações pelos promotores. A articulação entre promotores e

entidades locais e sub-regionais poderá reforçar as parcerias e a articulação de políticas com impacto no território, conferindo escala aos projetos e contribuindo para os objetivos da coesão territorial e da governança.

A avaliação da aplicação dos princípios de governança de cooperação, coordenação, coerência e responsabilidade das políticas públicas, através das respetivas relações institucionais, permite concluir qual o contributo das CIM para a gestão territorial e a sua capacitação institucional para o incremento do processo de governança. As dimensões da participação e desenvolvimento territorial são avaliadas através da diversidade de parcerias e das formas de participação dos atores nos processos de planeamento. As conclusões apresentam-se por princípios de governança e dimensão de participação e desenvolvimento económico, considerando o padrão comum entre as duas CIM.

COOPERAÇÃO: Estabelecem relações formais, na sua dimensão vertical, por inerência das suas funções, sendo de salientar a participação em entidades, com responsabilidades em projetos de desenvolvimento regional e nacional. A dimensão horizontal revela relações de cooperação intermunicipal e a realização de projetos e ações comuns. Estas relações são mais informais na CIMBB, o que se pode explicar pela menor escala desta EIM.

COORDENAÇÃO: As CIM não estabelecem relações fortes de coordenação de políticas setoriais com impacto no território, a não ser as que lhes estão atribuídas por força da aplicação do modelo de governação dos Quadros Comunitários e respetivas Estratégias de Desenvolvimento Territorial, de acordo com as orientações de política comunitária. O papel das CIM na coordenação vertical é avaliado pelos constrangimentos nas relações institucionais e pelos impactos nas políticas públicas. As CIM não têm capacitação institucional para intervir em processos de coordenação setorial das políticas públicas, na sua dimensão vertical, nem tal lhes é reconhecido pela legislação em vigor. As oportunidades geradas pela participação dos municípios no setor empresarial do Estado e a coordenação pelas CIM dos processos de gestão revelam a incapacidade de coordenação horizontal e a dependência das entidades intermunicipais da vontade dos municípios em assumir as competências que lhes estão delegadas, a uma escala intermunicipal. Esta capacidade de coordenação vertical foi identificada na análise efetuada das entrevistas e resulta em ambas as CIM do facto de não existirem competências delegadas nestas entidades intermunicipais. As relações institucionais foram avaliadas através das entrevistas, estas processam-se preferencialmente através dos

municípios, com os organismos e entidades dos setores da administração. Tal resulta do não reconhecimento da legitimidade política das CIM, a não ser nas relações que estabelecem de cooperação. A coordenação horizontal é potenciada pelo papel das CIM na definição das estratégias de desenvolvimento local e através das parcerias com os atores sociais, públicos e privados.

COERÊNCIA E RESPONSABILIDADE: As CIM assumem a responsabilidade nas funções que lhes estão atribuídas pela legislação em vigor no modelo de governação. Mas a falta de coerência das políticas públicas provocada pela alternância dos ciclos políticos retira responsabilidade à atuação das CIM. Tal revela-se no incumprimento dos IGT (PROT) em vigor e à não partilha de responsabilidades, nas reformas da administração pública, numa lógica *top-down*, onde as CIM não têm qualquer participação ou influência no processo de tomada de decisão. A assunção da responsabilidade por parte dos municípios na definição do modelo de governação das CIM, através da delegação de competências, em concertação com a administração central, constitui uma oportunidade para a coerência do processo de governação multinível.

PARTICIPAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: Consideradas duas dimensões da governança, importantes no processo de planeamento e ordenamento territorial, são avaliadas através das parcerias para o desenvolvimento socioeconómico, da capacidade para aplicação das estratégias de desenvolvimento territorial e das metodologias utilizadas na sua elaboração. As parcerias identificadas para as duas CIM revelam semelhanças entre os objetos, âmbitos e respetivos domínios. A repetição de parceiros e de objetos, cruzados com a análise das GOP (Grandes Opções do Plano) e orçamentos das CIM, permite concluir que as mesmas surgem para efetuar candidaturas aos diferentes Quadros Comunitários, pelo que não resultam de projetos ou ações de iniciativa de base regional ou sub-regional. Uma exceção e, porque é referido como projeto âncora e estratégico para a CIMBB nos seus PTD e EIDT, é o Geoparque-Naturtejo. Trata-se de uma parceria entre municípios da Beira Baixa e Alto Alentejo (Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Oleiros, Proença-a-Nova, Vila Velha de Ródão e Nisa) que resultou na Associação de Municípios Natureza e Tejo (2003), no âmbito do Turismo da Natureza, cujo objeto é a promoção do território do Tejo Internacional e áreas adjacentes, através da valorização do património natural, em áreas protegidas. A Associação de Municípios, em parceria com entidades privadas, em particular na área do Turismo,

constituíram uma empresa intermunicipal, Naturtejo-EIM, para a gestão e promoção do seu território. O principal projeto foi a constituição do Geoparque-Naturtejo, classificado pela UNESCO em 2005, integrado na rede europeia de geoparques, o primeiro em Portugal.

A definição e aplicação das estratégias de desenvolvimento fica dependente da capacitação dos seus atores e agentes que, através da sua participação, assumem os seus compromissos na implementação dos projetos/ações. A dependência dos mesmos atores comprova a ausência de diversidade dos intervenientes no processo de planeamento e de governação nos territórios de baixa densidade que comprometem o desenvolvimento territorial.

CAPÍTULO IV: AS CIM ALTO ALENTEJO E BEIRA BAIXA E A GESTÃO TERRITORIAL

Através do estudo comparado entre as duas CIM, a análise e discussão de dados permite responder às questões colocadas. Nos processos de governança multinível importa identificar diferenças que justifiquem o contributo das CIM para a gestão territorial e a sua capacitação institucional enquanto escala intermédia do modelo de governação.

A opção da análise pelos domínios:

- Caracterização socioeconómica e movimentos pendulares;
- Instrumentos de gestão territorial (PROT), Planos de Desenvolvimento Territorial (PTD) e Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT);
- Modelo de funcionamento das CIM Alto Alentejo e Beira Baixa;
- Evolução das atribuições e competências das CIM;

permitiu identificar padrões comuns que contribuem para uma avaliação do papel das CIM na gestão territorial. Tal avaliação não deixa de ser contraditória quando está em causa a diversidade territorial como condição para a sua coesão, tendo como pré-condição a definição de estratégias inovadoras e criativas para o seu desenvolvimento socioeconómico. Na ausência do nível intermédio (regiões administrativas), a descentralização de competências do Estado para os municípios, integrados em territórios com perfis e dinâmicas distintos, mas perante o mesmo quadro legal, tem sido questionada face à perda de competitividade em contextos mais alargados, nomeadamente em territórios de baixa densidade.

A governança multiníveis como um processo incremental em que se alteram políticas pela intervenção e participação multiescalar em vários períodos temporais, pressupõe dinâmicas territoriais diferentes. No entanto, verifica-se que os modelos de funcionamento das CIM são idênticos, nas relações que estabelecem nas dimensões vertical e horizontal. Importa proceder a uma síntese da análise e avaliação:

- das características socioeconómicas e movimentos pendulares que determinam a evolução do atual modelo de NUTS III, em particular na CIMBB;
- dos PROT e da influência do modelo de conectividade territorial e do sistema urbano policêntrico na afirmação dos territórios das CIM;
- dos PTD e EIDT e dos constrangimentos e oportunidades para os territórios;

- do modelo de funcionamento e das relações que se estabelecem de cooperação, coordenação e o seu contributo para a gestão dos territórios;

- das relações institucionais e parcerias que determinam a capacitação institucional das CIM e a opção por novos modelos de governação intermunicipal.

A análise e avaliação por cada um dos domínios anteriores sintetiza-se neste capítulo permitindo concluir o estudo comparado entre as CIM do Alto Alentejo e da Beira Baixa.

IV.1. As características socioeconómicas e os movimentos pendulares

As características biofísicas e as condições edafo-climáticas determinam a capacidade de uso do solo e a consequente maior ou menor aptidão agrícola, que associada à estrutura fundiária confere maior ou menor valorização económica ao setor primário. A competitividade do setor agrícola só se regista nas áreas de maior propriedade, comum em ambos os territórios, onde a agricultura familiar, da pequena propriedade foi desaparecendo com o abandono provocado pela emigração. Os Fundos Comunitários (FEADER) têm constituído uma oportunidade para a continuidade da atividade agrícola, silvo-pastoril e pecuária que caracteriza ambos os territórios. A diversidade da economia não é compensada pela sua fraca competitividade, centrada nos serviços e em alguns polos industriais, dependentes da importação para a sua transformação. As exceções são as indústrias de celulose e papel, que têm nas áreas florestais o seu “fornecedor”, e a agroalimentar, através dos produtos endógenos certificados, que têm continuado a crescer em termos de competitividade externa.

A coesão social dos territórios é idêntica, mas com maior benefício para o Alto Alentejo, o mesmo acontecendo com a qualidade ambiental. O investimento em bens e serviços, através dos Fundos Estruturais, permitiram atingir estes valores, onde os municípios conseguiram dotar o território de um conjunto de infraestruturas e equipamentos que diminuíram as assimetrias entre o interior e o litoral. O domínio da saúde é o que continua a apresentar indicadores mais baixos de prestação de serviços. O capital humano e o seu nível de formação, os saldos migratórios negativos e a incapacidade de renovação da população são comuns aos dois territórios. A diferença está no sistema urbano com a polaridade de Castelo Branco, enquanto Portalegre a reparte com Elvas/Campo Maior e Ponte de Sôr. Por último em ambas as CIM sobressai a influência do emprego no setor público seja ao nível dos CUR, com os serviços desconcentrados da administração Central, seja dos CUC onde as

autarquias são determinantes no emprego local.

Os constrangimentos à conectividade situam-se a Norte do território da Beira Baixa, com a ligação à Guarda, embora sejam intensos os fluxos Castelo Branco/Covilhã/Fundão. Assim, interessa perceber as condicionantes que determinam a tendência de Castelo Branco para se distanciar dos concelhos do distrito e constituir uma NUTS III, aproximando-se do Pinhal Interior Sul e do Médio Tejo. Segundo o PROT Centro: “ No eixo urbano da Beira Interior, a Covilhã tem tendência para se associar para Norte com a Guarda; Castelo Branco encontra-se numa situação estável com Vila Velha de Ródão, Proença-a-Nova, Oleiros e Idanha-a-Nova.” Da mesma forma, no Alto Alentejo, a noroeste, (Gavião e Ponte de Sôr), aproximam-se do Médio Tejo onde os fluxos e movimentos pendulares confirmam esta tendência, através do eixo Castelo Branco, Vila Velha de Ródão, Abrantes, Gavião e Ponte de Sôr. Os concelhos a sul, onde a área urbana Campo Maior/Elvas impõe-se e estabelece ligações no eixo Évora/Borba/Estremoz/ Caia, aproximando-se do Alentejo Central, em relações informais, onde Portalegre perde protagonismo. Os constrangimentos de Portalegre são de natureza física e de posicionamento, periférico no contexto da NUTS II, situação agravada por condições deficientes de mobilidade, com o IP2, como rota principal de acesso à A6 em Estremoz e a ligação a Elvas por uma estrada regional (...), que a torna menos competitiva no contexto da sub-região. Os territórios da Beira Baixa e do Alto Alentejo veem a sua rede ferroviária interrompida, não assegurando as ligações a norte, a sul e fronteiriças.

A constituição da CIMBB pode ser justificada pelo facto de os municípios que a constituem encontrarem constrangimentos físicos, posicionais e de relações socioculturais que determinaram a opção pela agregação a Sul. Mas a análise da proposta do modelo territorial do PROT pode ter contribuído para esta decisão. Enquanto a diversidade da CIMAA poderia ter fragmentado o seu território à semelhança do que aconteceu com o Pinhal Interior Sul, a existência de uma Associação de Municípios do Norte Alentejano (AMNA), com experiência de partilha e de cooperação na gestão territorial, potenciou a sua transformação em CIM, sem questionar a organização existente. Com a vantagem de ter reforçado a sua NUTS III com a integração de Sousel. A diversidade e não polarização num CUR são determinantes para a opção, onde a partilha de poder e a intervenção política (estão representadas todas as principais forças políticas: PS, PSD e CDU), contribui para os consensos. Na CIMBB é notória a influência e a vontade política expressas por Castelo Branco, enquanto

CUR e âncora da sua NUTS III.

IV.2. Os modelos territoriais e a afirmação dos territórios

Os PROT constituem uma oportunidade para o ordenamento do território e de aplicação dos princípios de governança, nas suas dimensões vertical e horizontal. As orientações de política da UE são o fio condutor de um processo de planeamento que, embora com o constrangimento de serem planos elaborados numa lógica *top-down*, se constituem como instrumentos de gestão para combater a fragmentação territorial. A questão colocada do modelo policêntrico e a definição do sistema urbano pode ser mais ou menos contestada em função dos interesses dos diferentes atores, mas também aponta medidas e ações estruturantes que constituem uma oportunidade para os territórios de baixa densidade.

O modelo de conectividade territorial do PNPOT estruturou as opções de ordenamento em função das especificidades territoriais, que se aplicaram em cada NUTS II. O modelo de desenvolvimento corresponde às orientações de política da UE expressas na Agenda Territorial de 2007. A complementaridade entre as diferentes funções dos centros urbanos, ancorados num processo de governança, no estabelecimento de redes intermunicipais, constitui uma oportunidade para os territórios mais periféricos, como o Alto Alentejo e a Beira Baixa, estabelecerem parcerias e relações de cooperação e coordenação de políticas com impacto territorial. A não concretização de projetos estruturantes para os territórios, como a rede de alta velocidade, as plataformas logísticas e as contradições identificadas na conectividade transversal, concorrem para a perda de centralidade dos dois territórios. No entanto, há diferenças que justificam a opção de constituição da Beira Baixa enquanto CIM. A polaridade de Castelo Branco dilui-se no modelo territorial do PROT Centro. A dimensão social e económica dos centros urbanos da Região Centro e as relações complexas que estabelecem entre o litoral e o interior, as barreiras físicas dos seus territórios, o despovoamento do interior, contra a concentração e aglomeração do litoral, constituem um sistema complexo, onde gerir as expectativas dos seus atores, termina na sua não aprovação e suspensão da sua aplicação. A recusa da Beira Baixa está expressa na constituição da sua CIM, numa objetiva rejeição do seu eixo estruturante Castelo Branco/Covilhã-Fundão/Guarda. A cidade de Castelo Branco assume a sua polaridade agregando os municípios com quem estabelece relações privilegiadas, Proença-a-Nova e Oleiros, o que precisa para lhe garantir a proximidade ao Médio Tejo. Esta opção poderá ser questionável face ao desafio e à

oportunidade de se agregar à Guarda, onde no PROT Centro se propõe a plataforma logística, e garantir a ligação à rede transeuropeia-RTE. Mas, para Castelo Branco, a opção é o IC 31 e assegurar a conectividade a Espanha em Monfortinho.

O Alto Alentejo pronuncia-se (parecer negativo) contra o PROT Alentejo não por contestar o modelo policêntrico, mas pela polaridade de Elvas e pelo posicionamento periférico de Portalegre face à centralidade de Évora, que acumula a maioria das funções e serviços. Tal não impede a sua aplicação e a incapacidade dos diferentes atores, incluindo os municípios (15), de política e institucionalmente contrariarem a centralidade de Évora. Comparando os dois processos sobressai, por um lado, a facilidade como o território da Beira Baixa se demarca de opções estratégicas do PROT e constitui a sua CIM, sem consequências na aprovação dos seus projetos estruturantes aos fundos comunitários, incluindo os municipais; por outro contrasta com a dificuldade do território do Alto Alentejo para afirmar a sua centralidade. A capacitação institucional é redutora para esta avaliação face à análise efetuada dos documentos internos da CIMBB, pelo que as relações institucionais informais entre atores poderão explicar a influência da não aplicação do sistema urbano policêntrico no território da Beira Baixa.

A oportunidade dos PROT para os territórios de baixa densidade está dependente da sua aplicação e da capacidade institucional e respetivas dinâmicas territoriais que permitam a sua alteração e/ou revisão, num processo de planeamento que é incremental pela aplicação dos princípios de governança. Mas primeiro importa perceber que a existência de uma cultura de ordenamento e planeamento é multiescalar, não podendo depender da alternância de ciclos políticos e a vontade política é determinante para restituir confiança ao processo de planeamento e de governança territorial.

IV.3. As estratégias de desenvolvimento territorial da CIMAA e CIMBB: oportunidades e constrangimentos

Os PTD e as EIDT são instrumentos de desenvolvimento intermunicipal ao nível da região que surgem com o objetivo de justificar as ações a candidatar aos Fundos Estruturais. Da análise e avaliação efetuadas que se sintetiza no quadro 34, não existem diferenças significativas entre tipologia de projetos e ações. A visão estratégica e prospetiva enquadra-se nas orientações de política comunitária e nas respetivas Agendas Territoriais. Os projetos/ações adaptam-se aos planos. Os impactos na gestão territorial contribuem mais

para os objetivos de coesão social, pela natureza dos seus promotores (municípios) do que para a competitividade das suas NUTS III. Quando os promotores são privados, as CIM não controlam o investimento, apenas os enquadram, através de parecer, nas áreas ou domínios previstos nos PTD E EIDT. Para ultrapassar este constrangimento o modelo de governação dos Pactos no âmbito do Portugal 2020, prevê o acompanhamento e monitorização dos planos através dos CEDI das respetivas CIM. O ordenamento do território e as funções afetas ao uso do solo são uma competência dos municípios, pelo que o papel das CIM se dilui no somatório das propostas municipais, não interferindo no planeamento estratégico municipal.

Quadro 34.: Aplicação dos PTD E EIDT: síntese das diferenças entre CIM

Planos	Constrangimentos	Oportunidades
PTD	O financiamento e a forma de repartição: os municípios com mais FEDER são os que têm maior Orçamento (FEF- Fundo de Equilíbrio Financeiro). CIMAA : Maior investimento, mas mais municípios. CIMBB : Investimento centralizado em Castelo Branco.	Coordenação e Planeamento territorial integrado: CIMAA - repartição dos investimentos em projetos âncora por centros urbanos (Portalegre, Campo Maior/Elvas, Ponte de Sôr e Nisa) CIMBB : Centraliza os projetos âncora em Castelo Branco.
EIDT	O mapeamento (bens e serviços) é elaborado pelo setor da tutela. Os centros urbanos de nível superior têm montantes superiores aos complementares pela possibilidade de contratualizarem verbas para os PEDUS. Conflitos entre parceiros municipais e privados devido ao mapeamentos de serviços de proximidade. CIMAA e CIMBB : não têm interferência no mapeamento de bens e serviços. Os municípios é que emitiram parecer, para tomada de decisão da tutela. CIMAA - maior número de PEDUS (5) CIMBB - só Castelo Branco.	Ações integradas e planeamento dos bens e serviços (mapeamento) de acordo com as necessidades ao nível da subregião- ITI. Intervenções territoriais integradas, correspondentes às PI. CIMAA : escolha efetuada de acordo com as opções dos municípios. A CIM integrou-as nos Pactos. CIMBB - Contratualiza para além das ITI, Fundos de Coesão e FEADER. Com 6 municípios recebe valor idêntico à CIMAA em Fundos Estruturais.

Fonte: Elaboração próprio

IV.4. O funcionamento da CIMAA e da CIMBB: relações de cooperação e coordenação

A análise e avaliação do modelo de funcionamento das CIM tem duas componentes distintas:

- o modelo de funcionamento institucional, com os seus órgãos executivo e deliberativo, de acordo com as respetivas atribuições, não se registando diferenças, a não ser no número de eleitos para os órgãos resultante do número de municípios que as compõem e das relações entre órgãos;
- o modelo de funcionamento formal, medido pela abrangência da sua atividade, número de deliberações e tipologia, por domínio, estrutura funcional e custos financeiros decorrentes da atividade e formas de financiamento. A sua identificação

permite concluir que a CIMAA tem uma atividade mais abrangente, com maior número de deliberações e ações, que correspondem a uma estrutura maior e custos de funcionamento mais elevados.

Em ambas o financiamento é assegurado por fundos municipais e fundos comunitários, pelo que a sua sustentabilidade compromete a sua autonomia. O quadro 35 sintetiza as diferenças de funcionamento das duas CIM.

A cooperação e a coordenação nas dimensões vertical e horizontal são avaliadas através das relações com os órgãos desconcentrados da administração (CCDRA) da tutela e setoriais, entre municípios. Para termo de comparação estabeleceu-se como princípio a relevância das relações para a gestão territorial e os impactos no território de cada uma das CIM. No caso da CIMBB não foi possível identificar nos documentos internos qualquer referência a conflitos ou tomadas de posição ou reflexão sobre as relações de cooperação e coordenação na dimensão vertical, pelo que não se aplica. Mas a análise desta ausência de tomadas de posição, ou melhor a sua não identificação em documentos formais, só justifica a tendência da CIMBB, em estabelecer relações informais ao nível institucional.

Em ambas as CIM os contributos para a gestão territorial não advêm do facto de se poderem considerar como “órgãos intermédios” no processo de governança multiníveis, porque não têm qualquer competência “atribuída” no domínio do ordenamento e planeamento do território, porque não lhes foi confiada pelos municípios. Conclui-se que as CIM são entidades coordenadoras e promotoras da cooperação intermunicipal, através de projetos e ações, com financiamento maioritariamente comunitário que contribuem para a gestão territorial de forma integrada e partilhada.

IV.5. A capacitação institucional da CIMAA e da CIMBB

As parcerias, as relações institucionais e as diferenças entre as duas CIM estão também sintetizadas no quadro 35. As parcerias escolhidas são as que se consideram relevantes para a capacitação institucional das CIM, reveladoras de como as mesmas são reconhecidas pelos seus pares e das dinâmicas territoriais que determinam a dimensão da participação na governança.

As relações institucionais são as que resultam da atividade de gestão e coordenação no âmbito da delegação de competências da contratualização da subvenção global pela Autoridade de Gestão dos respetivos programas operacionais regionais, que funcionam na tutela das CCDR. A ausência de delegação de competências da Administração Central e dos municípios nestas entidades compromete a abrangência da sua capacitação institucional, a coerência e responsabilidade das políticas públicas com impacto no território.

As entrevistas realizadas aos Secretários Executivos (Anexo 3) identificam esta realidade e prospetivam um novo modelo de governação assente num processo de negociação entre a administração central (governo) e seus setores, CCDR, organismos desconcentrados e municípios. Impõe-se uma descentralização efetiva de competências nos diferentes domínios, com as respetivas contrapartidas financeiras que permita a definição e clarificação das competências das CIM no processo de governança multiníveis, reforçando a sua autonomia e capacidade de gestão territorial. A questão que permanece é a da legitimidade política das entidades municipais cujos órgãos não são eleitos por sufrágio direto.

Quadro 35: Análise comparada CIMAA e CIMBB: funcionamento e relações segundo princípios e dimensões de governança

	Modelo de funcionamento	Coordenação	Cooperação	Relações institucionais	Parcerias
CIMAA	<p>Maior abrangência de domínios de atuação</p>	<p>Vertical-Gestão da subvenção global Horizontal: projetos intermunicipais de eficiência e eficácia dos serviços municipais; desmaterialização procedimentos-modernização administrativa.</p>	<p>Vertical: promoção de projetos de cooperação transfronteiriça no domínio do planeamento e ordenamento do território Horizontal; Implementação dos pactos no âmbito da subvenção global-planeamento intermunicipal.</p>	<p>Vertical: relações de cooperação com a CCDRA no âmbito da delegação de competências da subvenção global. Não estabelece relações formais de coordenação com os setores da administração central- fraca capacitação institucional Horizontal: participa em órgãos da administração desconcentrada ao nível da sub-região (IEFP, Segurança Social).</p>	<p>Com entidades públicas e privadas de âmbito regional e sub-regional, nos domínios da energia, ambiente, desenvolvimento económico e proteção civil.</p> <p>Objetivo: candidaturas a fundos comunitários.</p>
CIMBB	<p>Convergência e sustentabilidade nos domínios de intervenção</p>	<p>Vertical- gestão da subvenção global Horizontal: Coordenação de projetos intermunicipais no domínio da eficácia e eficiência dos serviços públicos.</p>	<p>Vertical: promoção de projetos de cooperação transfronteiriça no domínio da promoção dos produtos endógenos, incluindo, valorização dos recursos naturais e ambientais.</p>	<p>Vertical: relações de cooperação com a CCDRA no âmbito da delegação de competências da subvenção global; estabelece relações informais com os setores da Administração Centra.- capacitação institucional. Horizontal: promove a cooperação com entidades do setor empresarial local.</p>	<p>Com entidades públicas e privadas de âmbito Regional e sub-regional, nos domínios da energia e ambiente, desenvolvimento económico e proteção civil.</p> <p>Objetivo: candidaturas a fundos comunitários.</p>

Fonte: Elaboração própria

CONCLUSÃO

O estudo de caso permitiu analisar e avaliar o contributo das CIM do Alto Alentejo e da Beira Baixa para a gestão territorial dos territórios de baixa densidade, através de um processo de governança multiníveis. No entanto é redutor tirar conclusões sobre estas EIM quando se está perante um modelo de organização político-administrativa de aplicação recente em fase de “aprendizagem” da sua capacidade de governança. O contexto do estudo, territórios de baixa densidade também, lhe confere especificidades e fragilidades, que nos permitem questionar a aplicação de um único modelo de governança, quando as dinâmicas territoriais são distintas.

O primeiro objetivo de um processo de planeamento e ordenamento de território é o desenvolvimento socioeconómico dos territórios contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das suas populações e para a sustentabilidade da sua economia. A gestão dos territórios pelos seus atores locais (económicos e sociais) é o motor das dinâmicas territoriais. Um planeamento prospetivo e colaborativo processa-se através da participação de todos os cidadãos e das suas organizações, mas exige informação e formação de todos os seus atores. A perceção do território altera-se em função da sua dimensão simbólica. A dimensão material depende das expetativas de curto prazo que correspondem às necessidades imediatas das populações perante diferentes recursos e maior ou menor dificuldade de inserção em contextos mais alargados em tempos de globalização. Os territórios de baixa densidade identificados e as suas fragilidades sociais e económicas precisam de respostas céleres perante os constrangimentos de envelhecimento e perda de população, atividade económica pouco competitiva, baixo nível de formação e de rendimento.

As causas estão identificadas pelo que importa compreender porque é que as soluções não têm contribuído para alterar as assimetrias após mais de trinta anos de políticas nacionais e da UE que permitiram investimentos em bens e serviços e aumentaram os índices de coesão e de qualidade ambiental destes territórios.

A questão objetiva que se coloca é como se alterou a qualidade de vida das populações sem aumentar a atratividade e competitividade destes territórios? O que falha no processo de planeamento e de gestão territorial para que não se inverta este ciclo recessivo? O problema estará no modelo político-administrativo e no vazio existente na escala intermédia

de governação? A globalização será um constrangimento ou uma oportunidade para os territórios de baixa densidade?

A resposta a estas questões decorre da análise e avaliação do estudo comparado de acordo com os resultados esperados, para o qual, com o devido distanciamento, contribui a experiência de trabalho e de exercício do cargo autárquico nos territórios objeto do estudo.

O desenvolvimento assimétrico das regiões não é exclusivo de Portugal, resulta das alterações dos sistemas económicos, com a industrialização/desindustrialização, a perda de mão de obra no setor primário e necessidade de migração das suas populações, aumentando a concentração nos centros urbanos. Da mesma forma a emigração teve consequências nos anos 1960/70 nos territórios do Alto Alentejo e da Beira Baixa, face à fragilidade da industrialização em Portugal e da sua concentração no litoral. Após a adesão à UE, nos últimos trinta anos, o país inverte um ciclo de assimetrias em bens e serviços, aproximando territórios, estabelecendo conectividades e aumentando os seus níveis de coesão social. No entanto, a influência das orientações de política e diretivas comunitárias dos modelos socioeconómicos da UE, revelam a incapacidade de renovação do tecido económico que se agrava após a adesão ao Euro.

Os primeiros quadros comunitários de apoio desde o período da pré-adesão, aceleraram o crescimento económico. Os anos 1980/90 caracterizaram-se por uma economia centralizada no crescimento da construção civil, para o qual contribuíram o Estado e as autarquias locais (com apoio dos Fundos de Coesão e FEDER) com o investimento em infraestruturas e equipamentos e o crescente aumento do consumo interno. Ao período de crescimento dos anos 1980/90 corresponde um ordenamento do território, uniforme, de zonamento, de acordo com as funções de uso e ocupação do solo, pouco flexível (PDM de 1ª geração). O modelo assenta numa tipologia de classificação e qualificação do solo, urbano e rústico, fragmentando-o em áreas urbanas consolidadas, de expansão e expectantes, zonas industriais, zonas de equipamentos, valorizando o crescimento de novos loteamentos, acessibilidades, infraestruturas, oferecendo um produto igual para territórios com especificidades diferentes. A existência de um padrão de desenvolvimento encontra resposta através da iniciativa municipal, onde proliferam as novas urbanizações, enquanto os cascos urbanos consolidados são abandonados e os concelhos competem pelos mesmos equipamentos, infraestruturas e serviços. No entanto, o interior continua a perder população.

Nos anos 1980/90 os movimentos migratórios intensificam-se para os centros urbanos pela oferta de emprego na área dos serviços, para estratos da população que melhoraram o seu nível de educação, perante a incapacidade de atratividade face à fraca atividade económica e de valores sociais de percepção do território que não correspondem às novas expetativas de bem estar social.

A descentralização político-administrativa a nível local, sem existência de articulação regional, permite aos territórios com mais valoração dos seus recursos e melhor posicionamento geográfico, tornarem-se mais competitivos, dispondo de mais fundos, atraindo maior investimento privado e agravando assimetrias regionais. A globalização dos mercados e a adesão ao Euro revelam as fragilidades do tecido económico nacional e a incapacidade de afirmar setores da sua economia em mercados mais alargados. O setor da construção civil continua a encontrar sustentabilidade através da facilidade de acesso ao crédito à habitação que ganha expressão nos anos 2000, uma das principais atividades no interior, que entretanto tinha melhorado as suas condições de vida, pelo aumento de emprego no terciário, nomeadamente nos serviços públicos.

O apoio à agricultura através do FEADER e dos Programas de Desenvolvimento Regional, opta por uma política de apoio aos recursos endógenos, tendo como referencial os recursos naturais do território e a sustentabilidade do setor. O conceito de desenvolvimento rural assenta na capacidade de diversificar os produtos, através da sua qualidade, com processos de certificação, conferindo sustentabilidade ao mundo rural, tornando-o competitivo pela sua diferença. O modelo de desenvolvimento replica-se em todo o território do interior, onde se pratica uma agricultura de subsistência, com problemas na sua tipologia de estrutura fundiária (fragmentação da propriedade agrícola vs grande propriedade), fortes valores sociais de resistência à mudança e baixo nível de formação. A ausência de hábitos de cooperação entre produtores agrícolas e agroindustriais impede a escala necessária para alargar os mercados e a expansão da atividade, fortemente dependente do financiamento e das diretivas comunitárias.

A Agenda Territorial de 2007, que determina um novo ciclo de fundos comunitários, contribui para uma nova fase de planeamento e ordenamento do território e, em particular, para a sua gestão, revelando a fragilidade de um modelo de desenvolvimento sócio económico que diminuiu assimetrias, mas que não conferiu sustentabilidade e resiliência

territorial. A perda de capacidade financeira é gradual por parte do Estado, com diminuição de investimentos da Administração Central e o início das reformas da administração pública, que atinge o ponto de rotura com a crise em 2010/2011 e o consequente resgate financeiro pela Troika.

O contexto em que surgem as Comunidades Intermunicipais (2008) é resultante de uma necessidade de descentralização por parte do Estado, cada vez mais pobre, e não da vontade expressa das populações e dos municípios. Aliás o motivo pelo qual se justifica a constituição das EIM, no âmbito da gestão do QREN revela a fragilidade do Estado português, para garantir a execução dos Fundos Estruturais. Esta fragilidade é também extensiva aos estados membros, perante uma crise do sistema neoliberal em consequência da desregulação dos mercados globais, que contribui para o reforço dos princípios de governança, como forma de contrariar a centralização das políticas públicas e os custos da estrutura dos sistemas político-administrativos.

A delegação de competências no âmbito da gestão da subvenção global do QREN por NUTS III, constitui o motivo para obter o financiamento das CIM, sem custos adicionais, mas não constitui alternativa ao modelo de governação, mantendo o estado e as autarquias locais as suas atribuições e competências. A vantagem para os municípios é a rentabilização da prestação de serviços partilhados, face à necessidade de poupar recursos financeiros em áreas da administração e de controlo de execução dos fundos comunitários que são em cada ciclo mais escassos para as autarquias.

O planeamento surge numa lógica *top down*, eficaz e eficiente, de acordo com as orientações de política comunitária. As orientações em termos ambientais, de gestão equilibrada dos recursos naturais, do património cultural e natural, a conectividade dos territórios e as novas tecnologias, as redes entre o espaço urbano e rural, os equipamentos para a coesão são assumidos pelos municípios, através de um planeamento integrado intermunicipal, mais por força da necessidade de aceder a fundos, do que por uma convicção e cultura de ordenamento e planeamento.

No entanto, as comunidades locais não estão preparadas para os novos desafios face a um processo de planeamento estratégico influenciado pelas teorias neoliberais, com a crescente dependência dos territórios rurais, de um sistema económico global, que não controla.

As dinâmicas territoriais alteram-se à medida que se melhoram os níveis de convergência social e de equidade no acesso aos equipamentos e infraestruturas (bens e serviços) mas, ao nível económico, a ausência de escala impede a competitividade.

A alteração dos valores sociais, por novos hábitos de consumo, lazer, formação, educação e cultura, face a uma informação crescente, altera a perceção do seu território. Os instrumentos de gestão territorial são considerados inibidores dos processos de desenvolvimento local, por ausência de coordenação entre sectores com tutelas diferentes como sejam a agricultura, as florestas e o ambiente. As populações não percebem porque zonas protegidas e/ou em Rede Natura têm tratamentos diferenciados, através de regimes de exceção, criando desconfiança no processo de planeamento.

O resgate financeiro da Troika inicia um período de rotura na estrutura do Estado. Com a diminuição de investimentos da Administração Central são iniciadas as reformas da administração pública, incluindo a administração local. Portugal adiou a crise financeira que atingiu a Europa e os Estados Unidos em 2008, associada à alteração das relações de produção com a introdução das novas tecnologias e diminuição do valor do trabalho, que em contextos globais de mudança, os países periféricos e mais dependentes de recursos externos, não conseguem controlar. As consequências económicas, sociais e políticas atingem todo o sistema e modelo político-administrativo, com implicações a diferentes escalas da governação, incluindo o Poder Local.

Os territórios de baixa densidade sofrem as consequências da sua pouca autonomia, com uma população com níveis elevados de dependência e onde as autarquias constituem o suporte das comunidades. Os municípios em territórios de baixa densidade têm a sua capacidade financeira dependente do orçamento de estado em que as receitas próprias provenientes das taxas e licenças da prestação de serviços têm o valor mais elevado no processo de licenciamentos urbanísticos. A diminuição das receitas do Orçamento de Estado é acompanhada pela diminuição do investimento no setor da construção civil, pelo que aumentam os constrangimentos financeiros para as autarquias locais, num momento em que se agudizam os problemas sociais.

As reformas da administração pública e da administração local refletem não só as necessidades de modernização da estrutura orgânica do Estado e da sua aproximação aos cidadãos, mas sobretudo de diminuição dos custos sociais.

A Lei 75/2013 surge para dar continuidade a um processo de descentralização sem novamente delegar competências nas EIM. E, de facto, não existe nenhuma alteração significativa em relação à Lei 45/2008, a não ser a indefinição das NUTS III e a diminuição do número de membros nas Assembleias Intermunicipais.

O processo de definição das EIM é externo às comunidades e aos territórios. Para as populações, o seu território é um espaço simbólico, onde se cruzam conceitos como identidade, entendida como valores locais, tradições e costumes. A percepção do território altera-se como espaço material com potencialidades e recursos que lhe conferem diversidade. O desejo das populações locais confunde-se mais com a continuidade de um modelo de crescimento baseado na necessidade de postos de trabalho onde a solução está na indústria ou nos serviços, externos às potencialidades locais. A uniformização de um modelo de desenvolvimento é um desejo comum às populações, que não acreditam nas suas potencialidades territoriais. A fraca capacidade de empatia reflete-se na reduzida participação nos processos de planeamento, na ausência de parceiros, na repetição de atores e na incapacidade de atratividade. A maioria das populações não reconhecem as CIM, nem sabe que existem ou qual o seu papel. Mas sabem o que representa o município (vulgo a Câmara) ou a freguesia. Os órgãos são constituídos por cidadãos eleitos e é a estes que “cobram” a responsabilidade política da gestão dos seus territórios. Esta relação de proximidade é tanto maior quanto menor é a densidade populacional, mas aumenta e alimenta um sistema de relações de poder que compromete o processo de governança seja ele vertical ou horizontal.

O processo de planeamento e ordenamento do território é, a longo prazo, o modelo de governação de curto/médio prazo. Pelo que alterar as dinâmicas sociais pressupõe níveis de formação e de capacitação dos cidadãos que lhes permitam uma participação autónoma, consciente do seu papel na construção de modelos de desenvolvimento diferenciados, mais criativos do qual fazem parte enquanto potencial humano.

A necessidade de discutir novos modelos de organização político administrativa como condição para alterar o modelo de governação dos territórios a partir de especificidades territoriais, onde se integram territórios adjacentes, pressupõe vontade política. A implementação de um processo de planeamento territorial não pode ficar dependente de fatores externos em que o nível de decisão político-administrativa se situa numa escala

diferente. Tal justifica a fraca capacitação institucional das CIM para a coordenação das políticas setoriais com impacto no território das duas NUTS III. A não existência de competências delegadas em termos de planeamento e ordenamento, não se resolvem com a elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento territorial por ciclos de fundos europeus, porque é necessária capacidade para decidir e executar as ações a uma escala superior. Para tal, a cooperação intermunicipal e com a administração central terá de ser concretizada, através de legislação que confira às EIM a capacitação institucional para regular o uso e utilização dos instrumentos de gestão territorial, seja qual for a escala e os territórios em que decidam intervir. Embora existam instrumentos de gestão territorial como os programas e planos intermunicipais de ordenamento do território, estes estão dependentes da vontade dos municípios, mas não são geridos ao nível das NUTS II. O que não faz sentido é existirem instrumentos de gestão regional (PROT), cuja execução não é controlada por regulamentação que responsabilize os diferentes níveis da administração, da central à local, pela sua gestão. Os compromissos devem ser assumidos e partilhados de forma flexível e colaborativa, credibilizando o processo de planeamento, devolvendo aos cidadãos a confiança nos seus territórios e capacitando-os para o exercício da governança.

O problema não está no planeamento mas na sua implementação e na vontade política dos seus diferentes atores para inverter o *status quo*. O enfraquecimento do Poder Local nos territórios de baixa densidade, pela ausência de novos atores, pela não renovação da população, a perda de capacidade financeira faz depender o seu futuro mais das relações informais do que das formais. O facto verifica-se com a capacidade da CIMBB, com apenas seis municípios, e com menor atividade resultante da sua escala, conseguir valores de fundos estruturais semelhantes à CIMAA e polarização de investimentos. A capacidade de intervenção e cooperação com entidades da administração central é mais importante do que os instrumentos de gestão territorial, para atingir os objetivos de desenvolvimento da sua NUTS III.

Importa referir a responsabilidade e a importância das CIM, em particular a do Alto Alentejo, para a prestação de serviços nos domínios do planeamento e ordenamento, na modernização administrativa, da eficiência energética e no apoio à gestão municipal. Para tal desenvolveu competências que a preparam para poder aceitar competências da administração Central em particular no domínio da gestão territorial.

Por último, uma referência ao futuro dos territórios de baixa densidade e à importância da governança multiníveis para o seu desenvolvimento, sustentabilidade e resiliência. Não se sabe se a existência de regiões administrativas teria alterado a situação atual, mas seria de certeza diferente. Aliás não existem regiões administrativas por ausência de vontade política, incluindo dos cidadãos eleitores. A baixa densidade é consequência de um sistema socioeconómico que se desenvolveu e evoluiu desde a revolução industrial e que hoje se encontra numa nova fase, onde as novas tecnologias e a robótica alteram as relações de produção, onde a mais valia do trabalho vai desaparecendo, sendo substituída por valor financeiro gerado pelas “novas indústrias”. O valor do trabalho como o concebemos até um passado recente está a desaparecer. O grande obstáculo ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade tem sido a ausência de trabalho, emprego, que fixe as populações. Elas partiram, continuam a partir e os indicadores vão confirmando a realidade. O que não deixa de ser interessante é que quanto mais migram, maior é a resistência à atratividade, de movimentos migratórios em sentido inverso, por parte das populações locais. A resistência à mudança, os valores simbólicos associados aos territórios de baixa densidade aumentam quando está em causa a sustentabilidade das populações locais, os poucos postos de trabalho disponíveis, a desconfiança aumenta e o ciclo fecha-se, numa espiral recessiva. Mas a atratividade não pode ser vocacionada somente para o turismo é necessário inverter o ciclo e, mesmo continuando a ser territórios de baixa densidade poderão potenciar os seus recursos atraindo novos atores e agentes que promovam a diversidade e a criatividade territorial, contribuindo para o reforço da coesão territorial, promovendo novos processos de governança. Existem bens e serviços a melhorar no domínio da saúde, da educação e da conectividade que, associados à qualidade ambiental e às amenidades do território serão uma oportunidade para o “repovoamento dos territórios”, conferindo-lhe resiliência territorial, através de uma maior autonomia e diversidade da atividade económica. A alteração dos padrões de qualidade de vida, em alternativa às grandes concentrações urbanas, pode diminuir assimetrias do capital humano e rentabilizar os recursos e investimentos efetuados. Por outro lado os territórios de baixa densidade têm recursos naturais importantes para o equilíbrio dos ecossistemas, pelo que importa a valoração dos mesmos em função do seu contributo para a sustentabilidade ambiental. Seja qual for o modelo político-administrativo, o processo de governança multiníveis necessita de dinâmicas sociais que contribuam para o incremento de novas formas de governação e, para que estas existam são necessários mais

cidadãos, com capacidade e vontade de intervenção, desde o nível local ao regional.

Uma referência à importância do Poder Local para os territórios de baixa densidade, seja ao nível dos municípios ou das freguesias. Permitiu dotar os seus concelhos de infraestruturas, equipamentos e prestação de serviços de proximidade que aumentaram a coesão social e a qualidade ambiental, diminuindo as assimetrias entre o interior e o litoral. Os investimentos efetuados para contrariar a perda de população e garantir os serviços públicos contribuíram para aceitar um maior número de competências, perante um Estado que foi perdendo capacidade financeira para sustentar a sua estrutura administrativa. Os constrangimentos financeiros ao funcionamento de um Estado centralizador constituíram uma oportunidade para reforçar os serviços de proximidade e a escala local, sendo os municípios a substituir a Administração Central nas suas competências através de um processo de cooperação mais informal do que formal. As consequências contribuem para justificar a existência de uma escala intermédia que permita a coordenação necessária à gestão territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Assembleia da República (2005). Constituição da República Portuguesa. Sétima Revisão Constitucional – 2005, Lisboa: Assembleia da República-Divisão de Edições.
- Assembleia da República. Comissão de Administração do Território, Poder Local, Equipamento Social e Ambiente (1997). Consulta pública sobre a regionalização: relatório- parecer. Lisboa: Assembleia da República-Divisão de Edições, 78 p.
- Associação Portuguesa de Geógrafos (2008). Contributo da Associação Portuguesa de Geógrafos para a consulta pública lançada pela Comissão Europeia sobre o Livro Verde da Coesão Territorial Europeia. Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos.
- Barca, F. (2009). An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 264p
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy* (11:3), 447–488. doi: 10.1080/0969229042000282864.
- Caldeira, J. (2008). As Grandes Opções da LBPOU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial. In F. Gonçalves, J. F. Bento, Z. G. Pinheiro. *Actas do encontro anual da AD URBEM*. Lisboa: AD Urbem Associação para o desenvolvimento do direito do Urbanismo e da Construção. 1-20.
- CCE (2008). Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, COM (2008) 616 final, Bruxelas.
- CCE (1999). European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (2008). Plano Regional do Ordenamento do Território do Alentejo. Évora: CCDRA [<http://webb.ccdra.gov.pt/index.php/ord/prot-alentejo>]

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (2011). Plano Regional do Ordenamento do Território do Centro. Coimbra: CCDRC. (http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=156&Itemid=129)

Comissão Técnica do PRACE (2006). Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, Modelo de Reestruturação da Administração Central do Estado. Relatório Final. Lisboa: Comissão Técnica do PRACE, Julho de 2006, 74 p

Dallabrida, V. R. (2015). Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. *Análise Social*, L (2.º), 305-328. issn online 2182-29

Davoudi, S., Evans, N., Governa, F., Santangelo, M. (2008). Territorial Governance in the making. Approaches, methodologies, practices. *Boletín de la A.G.E.* , 46, 33-52.

DGOTDU (2008). Agenda territorial da União Europeia, Adoptada na Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial de 24 e 25 de Maio de 2007, Leipzig, Lisboa: Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

European Union (2011). Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary

Farinós, J. (2008). Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible. Estado de la Cuestión Y Agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 40, 11-32.

Farinós, J.; Romero, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295-319.

Ferrão, J. (2011). O Ordenamento do território como Política Pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 145p.

Fundação Calouste Gulbenkian, Iniciativa Cidades (2016). Portugal no Centro. Lisboa:

Fundação Calouste Gulbenkian.

Governo de Portugal (2011). Documento Verde da Reforma da Administração Local. Lisboa: Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, 38 p.

Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2015). NUTS 2013: as novas unidades territoriais para fins estatísticos, Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 30 p.

Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, 171-194. (Título original: “Governing as governance” comunicação apresentada na Conferência Internacional *Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, novembro, 2003)

Jessop, B. (2006). Narrando el futuro de la Economía nacional y el estado Nacional? Pontos a considerar acerca del Replanteo de la regulacion y la la reinvencción de la gobernanca, Department of Sociology, Lancaster University en <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Narrating-the-Future.pdf>, 7-43. (Título original Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance)

MAOTDR (2007). PNPOT Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Lisboa: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2008). Contributo das Autoridades Portuguesas para a Consulta Pública sobre o *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia*-Tirar Partido da Diversidade Territorial. Lisboa: Gabinete da Secretária de Estado dos Assuntos Europeus, 15 p. (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/2_national/23_portugal_pt.pdf)

Pereira, M. (2009). Desafios contemporâneos do ordenamento do Território. Para uma Governabilidade Inteligente dos Território(s), *Prospectiva e Planeamento*, Vol.16, 77-99

Pereira, M., Teixeira, J.A., GIL, D. (2015). Governação multinível e reorganização administrativa do estado em Portugal. afirmação da escala intermunicipal, *II Congresso Internacional SETED- ANTE. Seminário Estado, Território e Desenvolvimento*, 299-314

Rhodes, R.A.W. (1996). “ The new governance: governing without government”. *Political Studies Association*. XLIV, 652-667.

- Sá Marques, T., Paulo A. (2010). O Desafio da Governança Policêntrica, *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 17, 141-162.
- Santinha, G., Marques, T. (2012). A integração do princípio de Coesão Territorial na agenda política. o caso português. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 2, 215-244.
- Stocker, G. (1998). Governance as Theory: five propositions. ISSJ 155, Unesco, 17-28
- Taylor, P.J. (1994) 'The State as Container: Territoriality in the Modern World-system', *Progress in Human Geography*, 18(2): 151–62.
- União Europeia (1987). Acto Único Europeu, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, nº1.169/1 de 29/06/87
- Unidade de Missão e Valorização do Interior (UMVI) (2016). Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT). O interior em números. [http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx]

FONTES

Diário da República, Série I — N.º 176/2013 de 12 de setembro: Lei n.º 75/2013

Diário da República, Série I — n.º 60/2008 de 26 de março: Decreto-Lei n.º 55/2008.

Diário da República, Série I-A — n.º 284/2001 de 10 de dezembro: Decreto-Lei n.º 310/2001.

Diário da República, Série I-A — n.º 219/99 de 18 setembro: Lei n.º 171/99

Diário da República, 1.º Suplemento, Série I-B - n.º 301/2001 de 31 Dezembro: Portaria n.º 1467-A/2001

Diário da República n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27: Lei 45/2008

Diário da República n.º 185/1991, Série I-A de 1991-08-13: Lei n.º 56/91

Diário da República n.º 98/1998, Série I-A de 1998-04-28: Lei n.º 19/98

Diário da República n.º 294, Série I — A de 22-12-1998: mapa oficial referendo n.º 4-98

Diário da República n.º 176/1991, Série I-A de 1991-08-02: Lei n.º 44/91

Diário da República n.º 221/1999, Série I-A de 1999-09-21: Lei n.º 172/99

Diário da República n.º 179/2007, Série I de 2007-09-17: Decreto-Lei n.º 312/2007

Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10: Constituição da República Portuguesa.

Diário da República n.º 227/1982, Série I de 30-12-82: Lei Constitucional de n.º 1/1982, 1.ª revisão Constitucional.

Diário da República n.º 155/1998, Série I de 08-07-1989: Lei Constitucional de n.º 1/1989, 2.ª revisão Constitucional.

Diário da República n.º 273/1992, Série I de 25-11-1992: Lei Constitucional de n.º 1/1992, 3.ª revisão Constitucional.

Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 20/09/1997: Lei Constitucional de n.º 1/1997, 4.ª revisão Constitucional.

Diário da República n.º 286/2001, Série I-A de 12/12/2001: Lei Constitucional de n.º 1/2001, 5.ª revisão Constitucional.

Diário da República nº173/2004, Série I-A de 24-07-2004: Lei Constitucional de nº1/2001, 5ª revisão Constitucional.

CCDRA (2007): Programa Operacional Regional 2007-2013

CCDRA (2014): Programa Operacional Regional 2014- 2020

CCDRC (2007): Programa Operacional Regional 2007-2013

CCDRC (2014): Programa Operacional Regional 2014-2020

CIMAA (2007): Plano Territorial de Desenvolvimento do Alto Alentejo

CIMAA (2014): Estratégia de Desenvolvimento Territorial do Alto Alentejo

CIMBIS (2007): Plano Territorial de Desenvolvimento da Beira Interior Sul

CIMBB (2014): Estratégia Integrada de Desenvolvimento da Beira Baixa

INE (2011): Censos

INE (2013): Documento Metodológico ISDR

INE (2013): Destaque de 15 de Junho/2015

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

Portugal 2020 (2014) – Acordo de parceria

Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Alto Alentejo 2015

Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Beira Baixa 2015

ANEXO 1 – FIGURAS

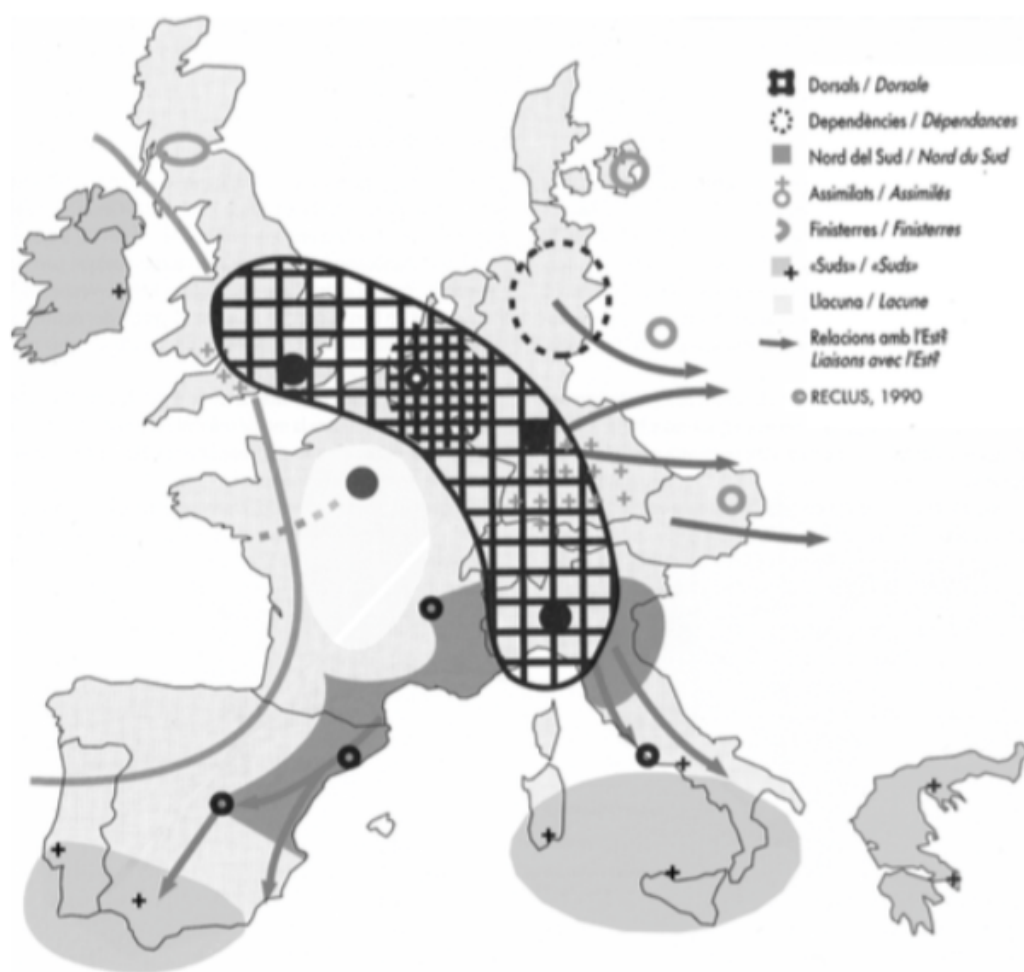
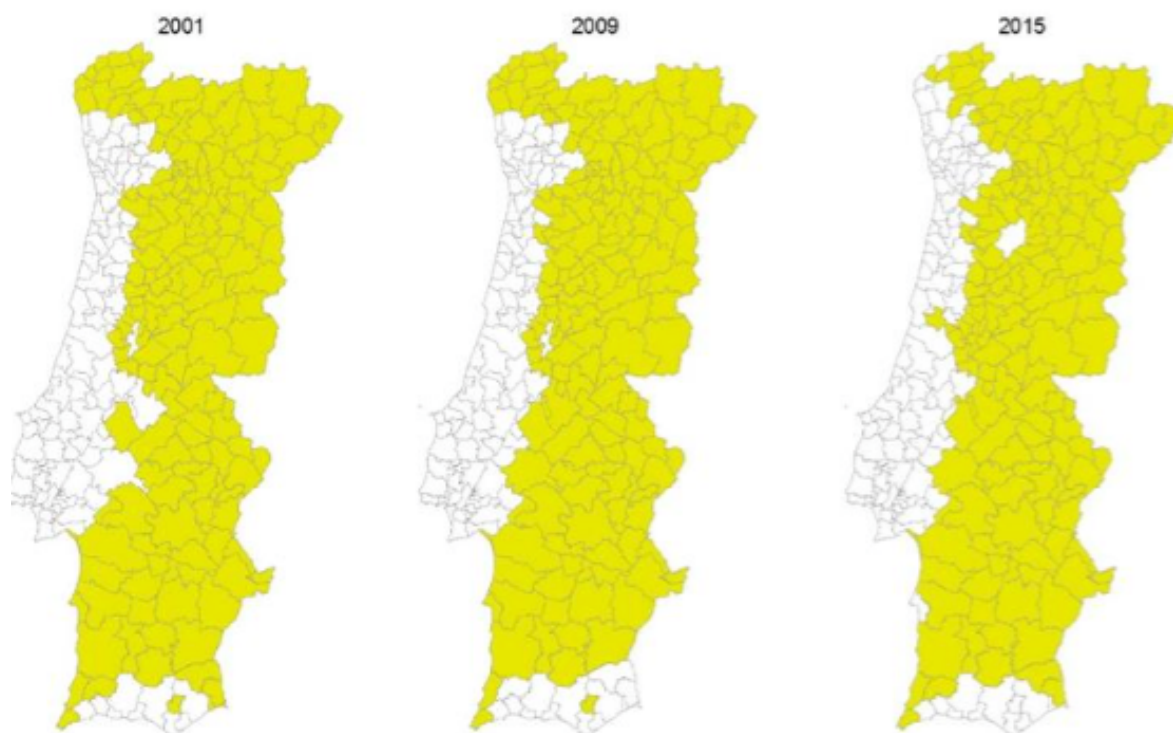


Figura I: Banana azul de Bunet (1989)

Fonte: Brenner (2004)



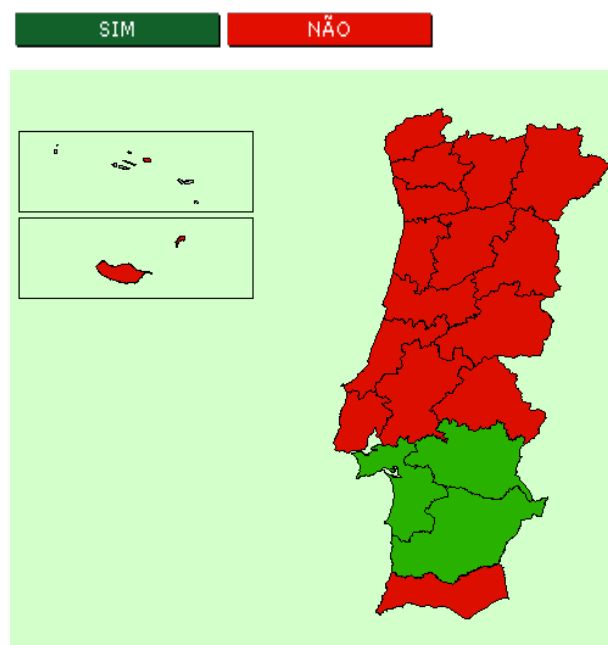
Fonte: UMVI, Interior em Números, 2016

Figura II: Concelhos resultantes das delimitações territoriais (áreas do interior, Portaria n.º1467-A/2001; regiões com problemas de interioridade, Portaria n.º 1117/2009; territórios de baixa densidade, Deliberação CIC nº 55/2015; Portaria do Ministro Adjunto)



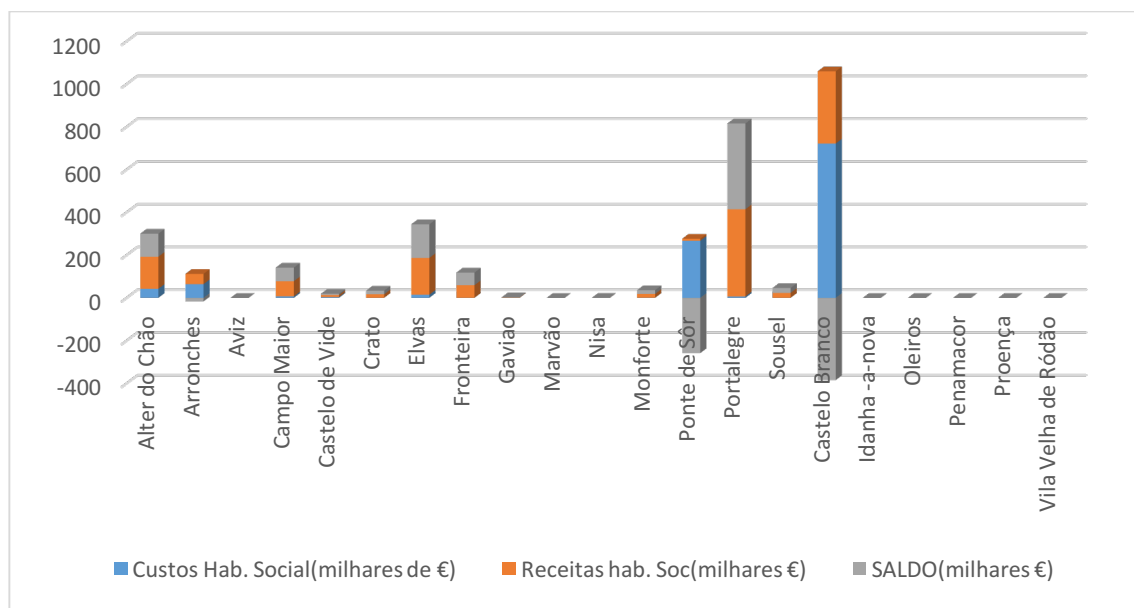
Fonte: <http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a>

Figura III: Proposta de regiões sujeitas a referendo em 1998



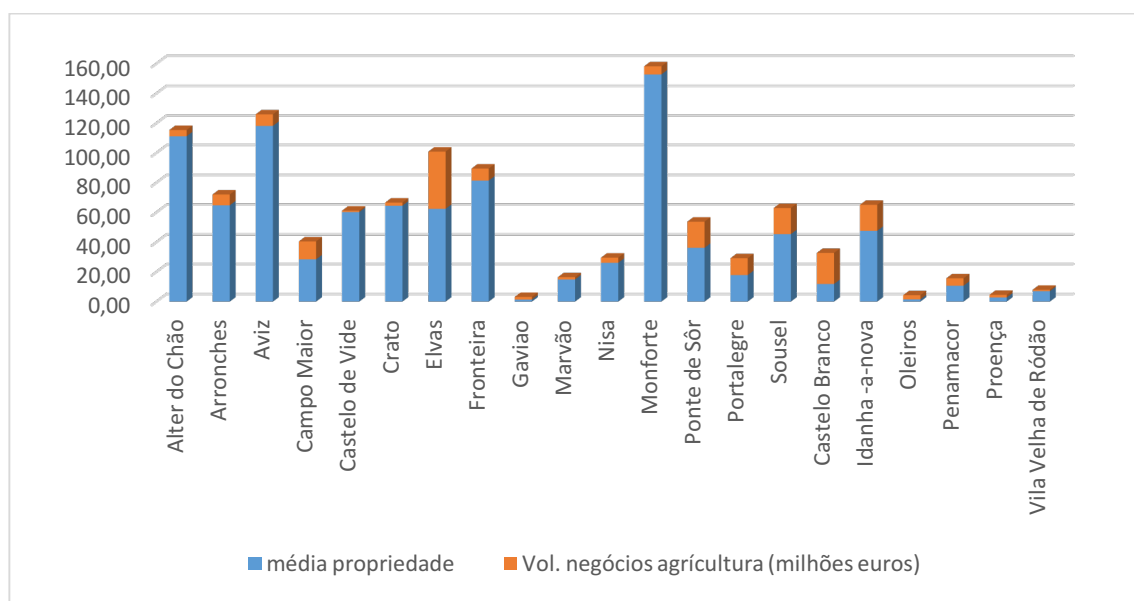
Fonte: <http://eleicoes.cne.pt/raster/index.cfm?dia=08&mes=11&ano=1998&eleicao=re2a>

Figura IV: Resultados eleitorais do referendo por região proposta (mapa político-administrativo)



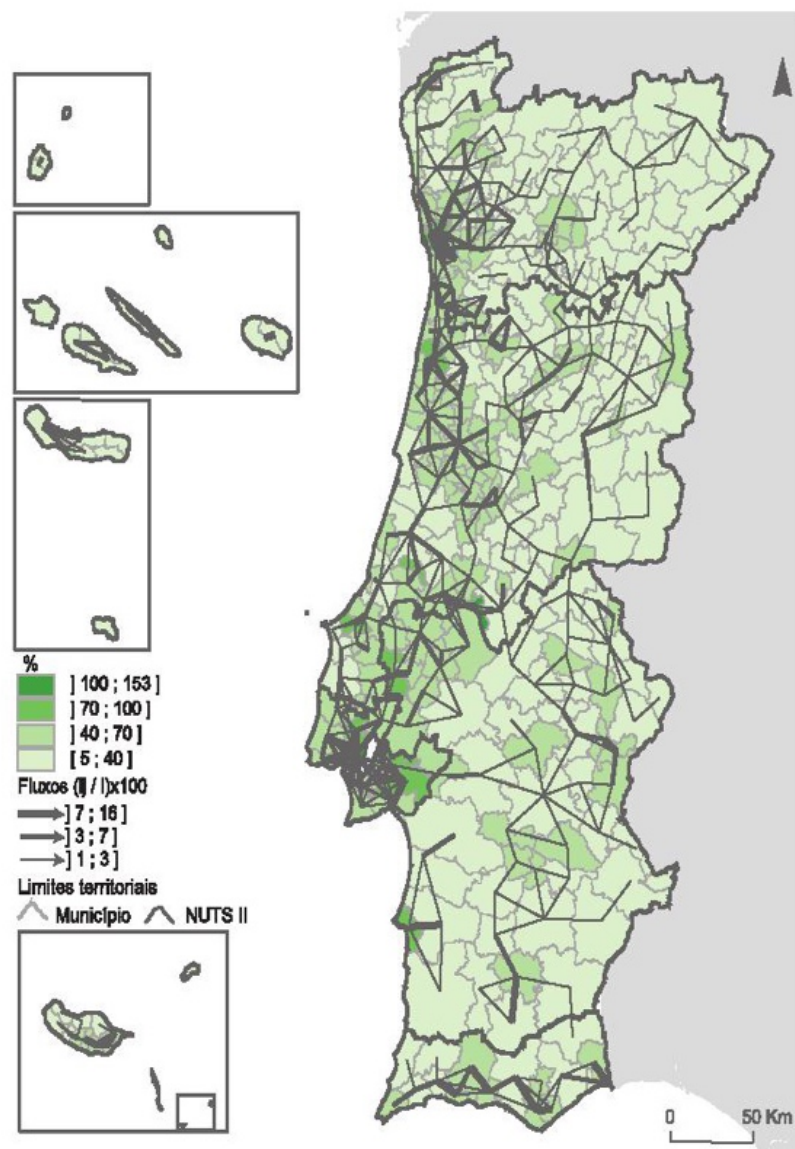
Fonte: Elaboração própria, dados INE, 201

Figura V: Saldo entre receitas (€) e despesas na habitação social, por concelhos (2013)



Fonte: Elaboração própria, dados do INE, 2013

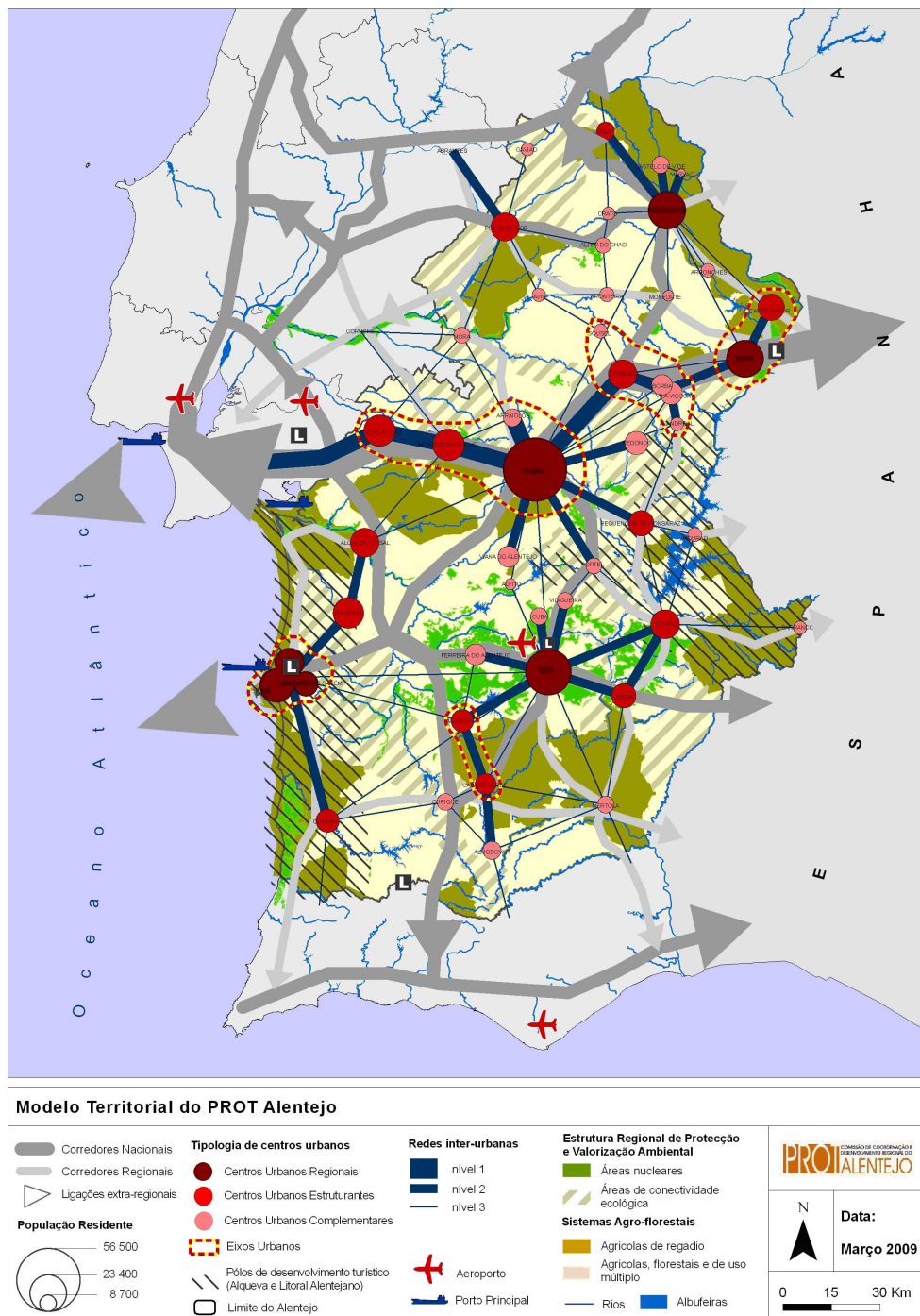
Figura VI: Relação entre a estrutura fundiária e o volume de negócios, por concelhos (201



Nota: Representação dos fluxos relativos de interação com valor superior a 1%.

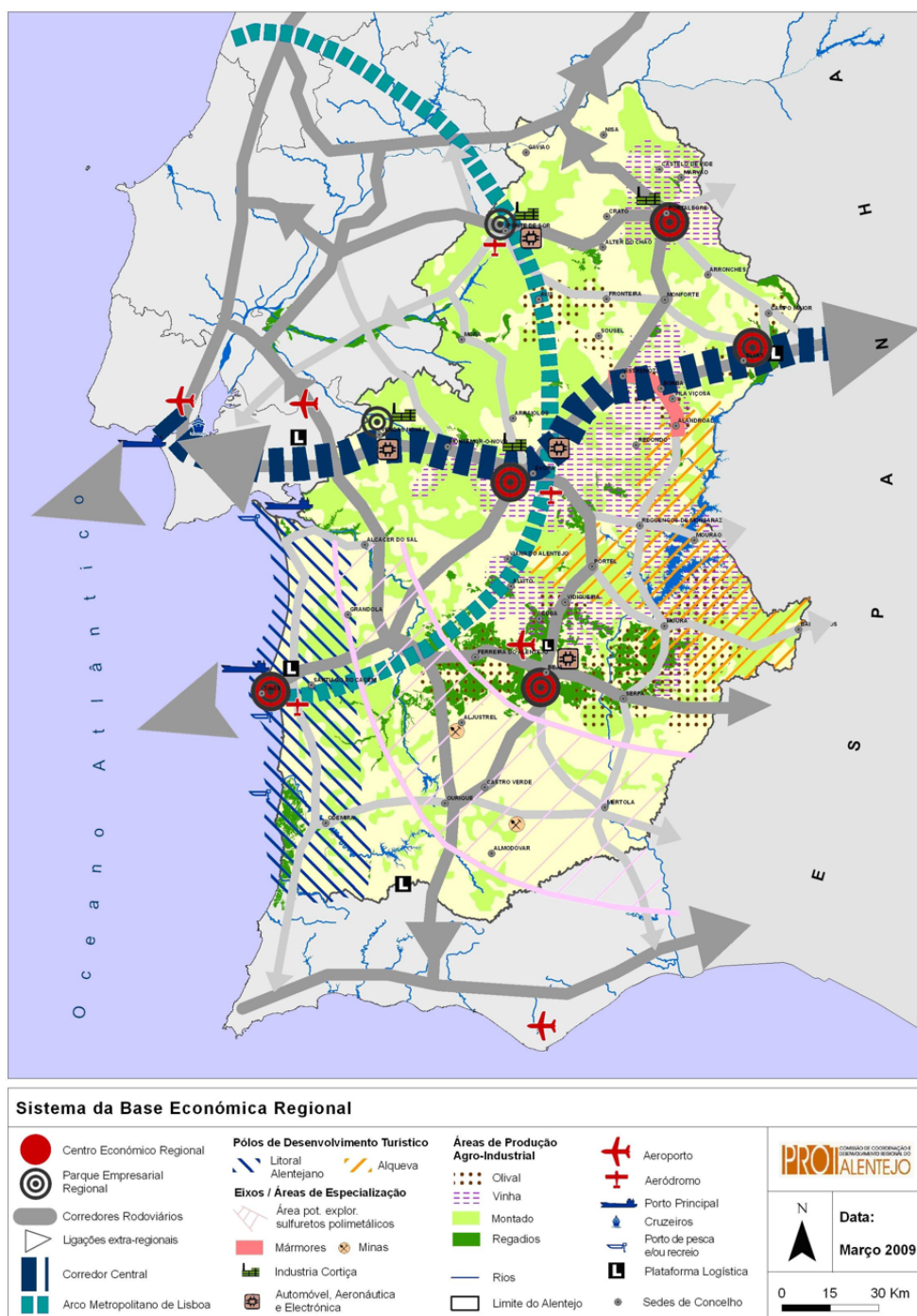
Fonte: INE, CENSOS 2011

Figura VII: Fluxos de população (%) em Portugal



Fonte: CCDRA, PROT Alentejo, 2010

Figura VIII: Modelo territorial PROT Alentejo



Fonte: CCDRA, PROT Alentejo, 2010

Figura IX: Sistema de base económica regional do PROT Alentejo

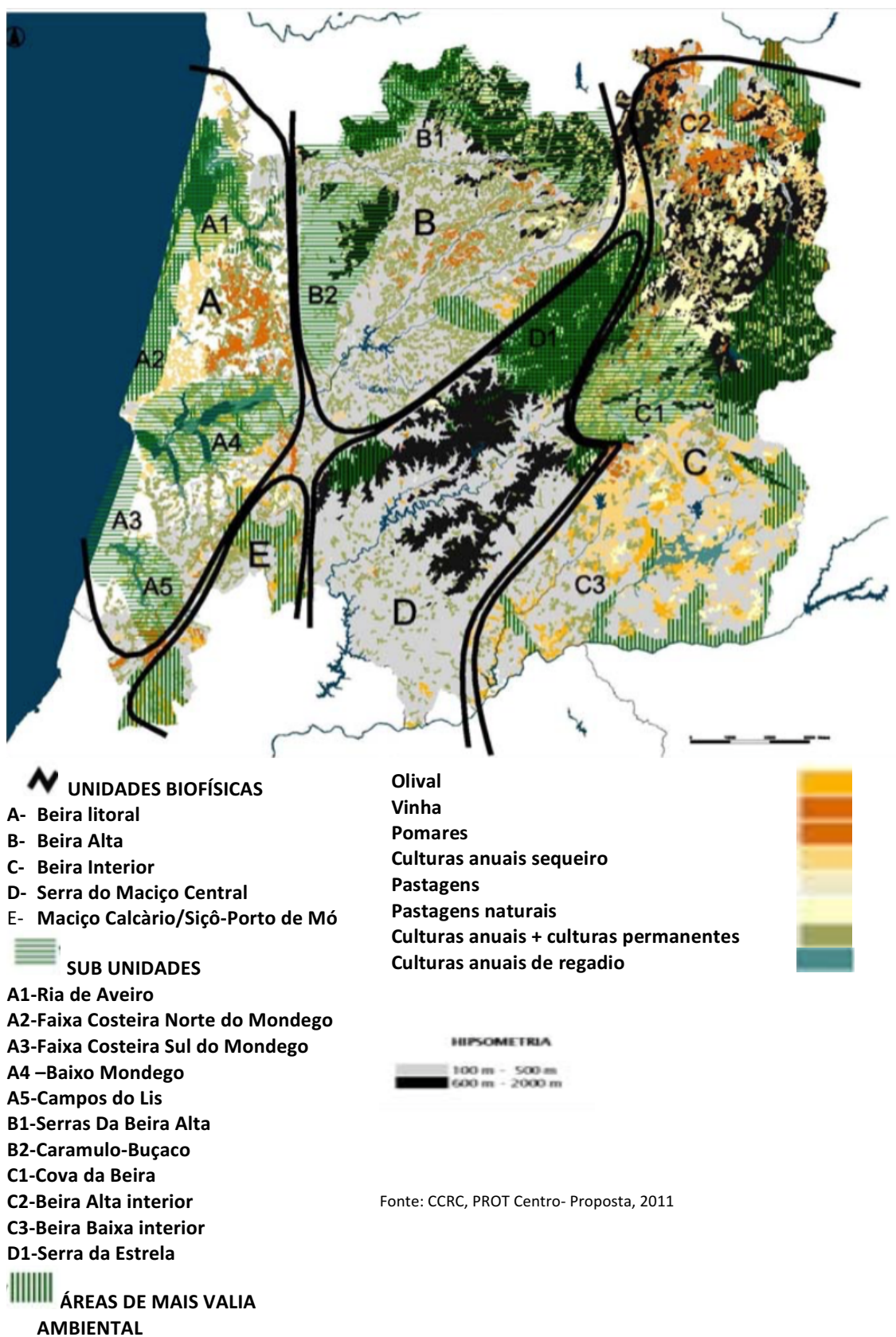
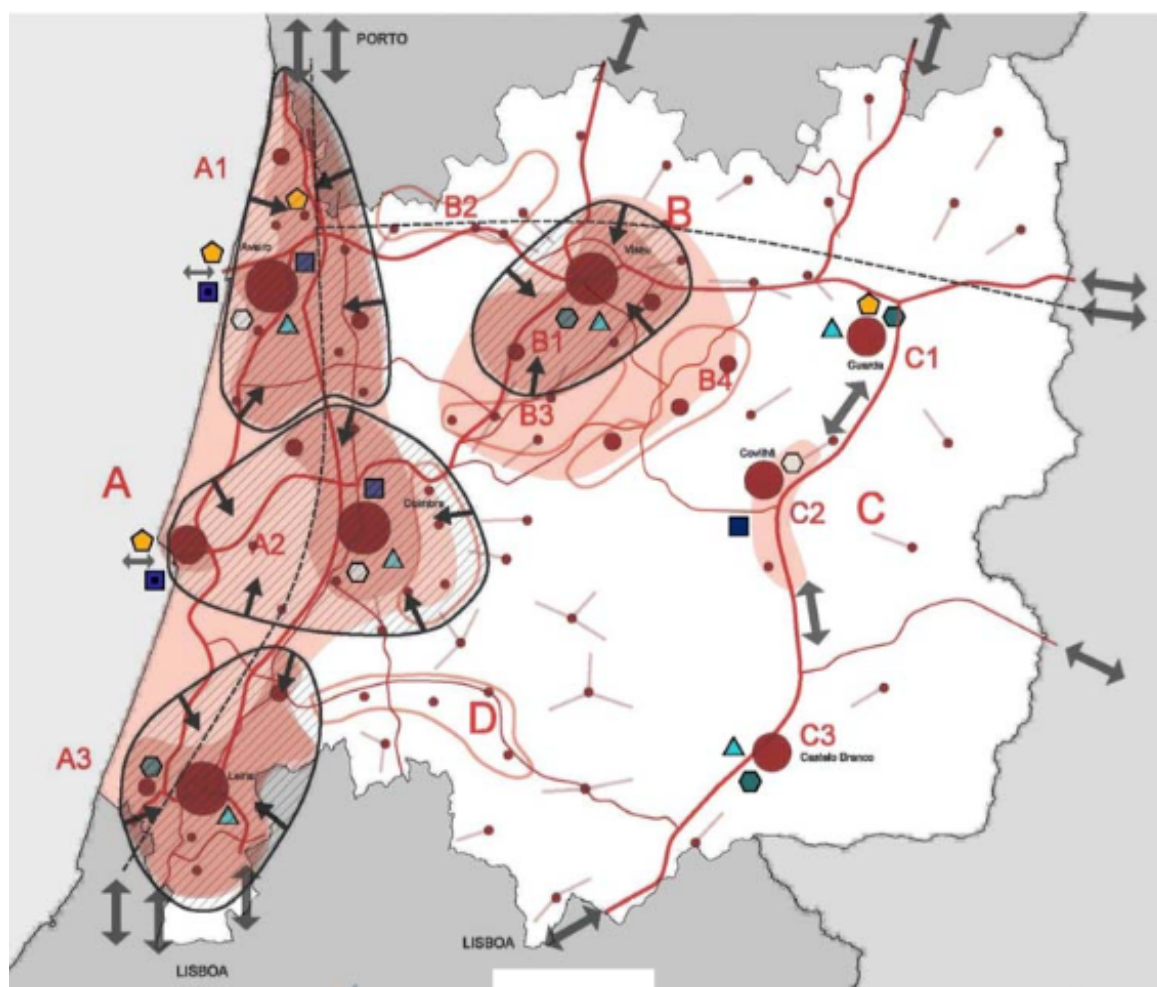
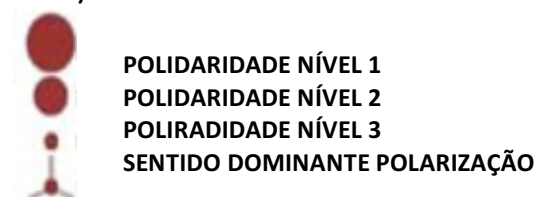


Figura XI: Unidades biofísicas e quadro de referência ambiental do Centro



- SISTEMAS ESTRUTURADOS DE POVOAMENTO:**
A. LITORAL; B. VISEU E PLANALTO BEIRÃO; C. EIXO URBANO DA BEIRA INTERIOR
- UNIDADES DE FUNCIONAMENTO RELEVANTE:**
A1. SIST. URB. AVEIRO; **A2.** SIST. URB. COIMBRA-FIGUEIRA DA FOZ; **A3.** SIST. URB. LEIRIA-MARINHA GRANDE; **B1.** SIST. URB. VISEU; **C1.** GUARDA (IP5/IP2); **C2.** COVILHÃ/FUNDÃO (COVA DA BEIRA); **C3.** CASTELO BRANCO
- OUTRAS UNIDADES:** **B2.** CORREDOR DE LAFÕES; **B3.** ENVOLVENTE DA ALBUFEIRA DA AGUIEIRA; **B4.** CORREDOR URBANO DA ESTRADA DA BEIRA; **D.** CORREDOR URBANO DO PINHAL (IC8, ANSIÃO, FIGUEIRÓ DOS VINHOS, PEDROGRÃO GRANDE, SERTÃO)



EIXOS VIÁRIOS ESTRUTURANTES

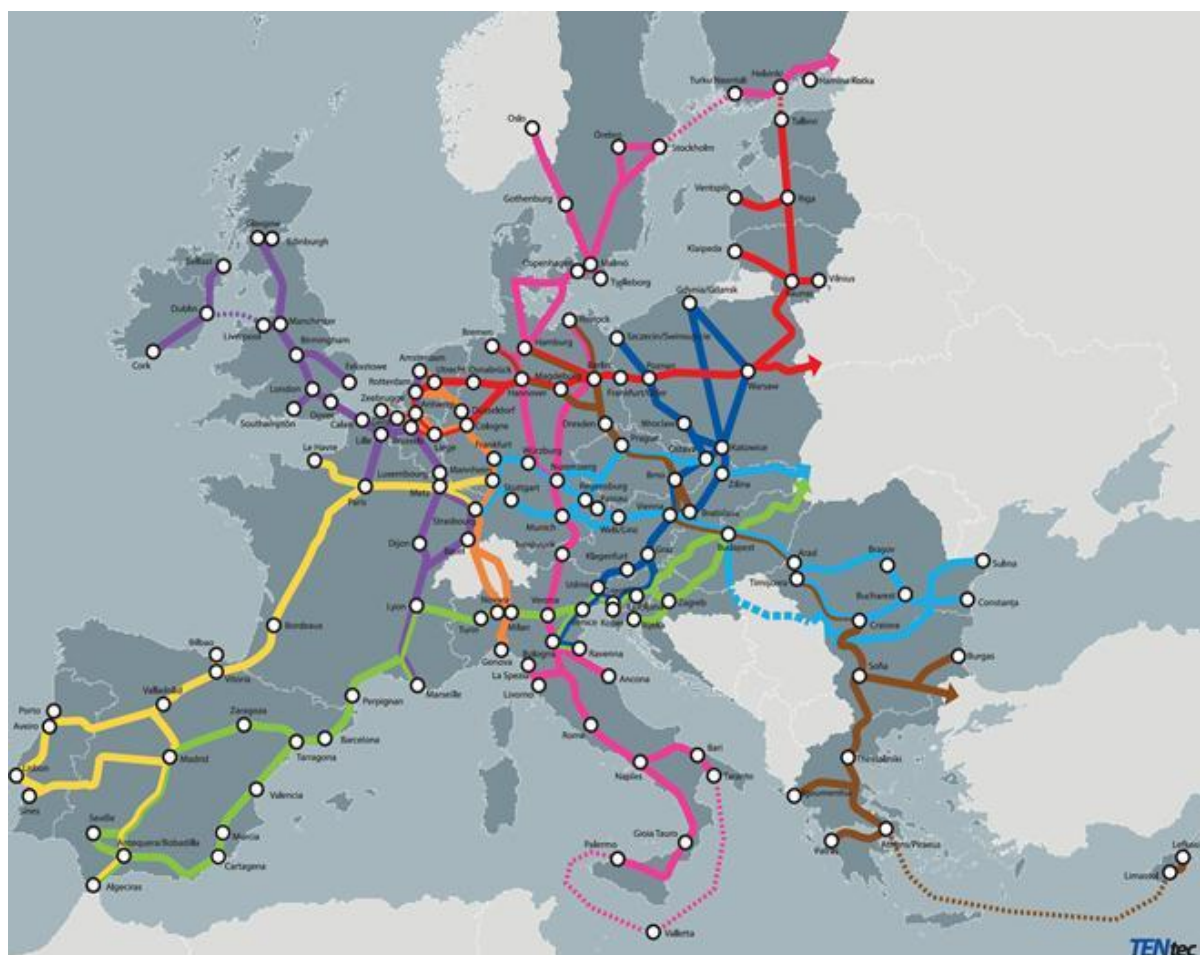
UNIVERSIDADE
POLITÉCNICOS
INTERFACE INTEGRADOR E PRODUTOR
INTERFACE INTEGRADOR
PLATAFORMA LOGÍSTICA
PORTO



ESCALA 1/750.000

Fonte: CCDRC, PROT Centro, 2011

Figura XII: Proposta de modelo territorial do Centro



Fonte: PETI, 2014

Figura XIII: Rede Transeuropeia de Transportes (RTE)



Fonte: comboios de Portugal, 2017

Figura XIV: Rede ferroviária nacional

ANEXO 2 – QUADROS

Quadro I: Relação entre a Estrutura da Propriedade e o volume negócios na agricultura, por concelhos (2013)

Unidades Territoriais	Superfície agrícola utilizada (ha)	média propriedade	Vol. negócios agricultura (milhões euros)
Alter do Chão	33253	111,21	4,2
Arronches	25838	64,76	7,3
Aviz	46566	118,19	7,77
Campo Maior	18390	28,42	12,07
Castelo de Vide	20243	60,25	0,90
Crato	26647	64,52	2,09
Elvas	51870	62,42	38,47
Fronteira	21489	81,40	8,10
Gavião	742	1,38	1,78
Marvão	8602	14,91	1,53
Nisa	27925	26,10	3,46
Monforte	38500	152,78	5,50
Ponte de Sôr	56259	36,20	17,57
Portalegre	27604	17,84	11,37
Sousel	20650	45,38	17,58
Castelo Branco	42209	11,87	20,91
Idanha-a-nova	80156	47,63	17,50
Oleiros	1193	1,52	2,80
Penamacor	12087	10,71	4,98
Proença-a-nova	4100	2,78	1,77
Vila Velha de Ródão	5645	7,05	0,92
	Alentejo	51,01	1523,09
	Centro	5,42	1915,25
	Portugal	12,02	5281,32

Fonte: Elaboração própria, dados INE, 2013

Quadro II: Relação Importações /Exportações por concelhos (2013)

Unidades territoriais	Importações milhões €	Exportações milhões €	SALDO	índice importações/Exportações %
Alto Alentejo	230,58	275,96	45,38	83,56
Beira Baixa	130,01	165,47	35,46	78,57
Alter do Chão	1,50	1,04	-0,46	144,76
Arronches	2,16	2,13	-0,03	101,53
Aviz	10,21	18,93	8,72	53,93
Campo Maior	41,77	51,46	9,69	81,17
Castelo de Vide	0,26	0,52	0,26	49,95
Crato	1,55	1,32	-0,22	117,01
Elvas	36,82	36,86	0,03	99,91
Fronteira	0,02	0,28	0,26	7,85
Gaviao	0,08	0,11	0,02	79,02
Marvão	0,06	0,21	0,15	29,59
Nisa	2,21	0,11	-2,10	2088,07
Monforte	3,07	1,30	-1,77	236,16
Ponte de Sôr	28,82	4,83	-23,98	596,12
Portalegre	97,51	147,39	49,88	66,16
Sousel	4,54	9,49	4,95	47,86
Castelo Branco	80,34	37,72	-42,62	212,99
Idanha -a-nova	0,06	0,01	-0,05	504,52
Oleiros	0,56	14,96	14,41	3,73
Penamacor	1,90	2,35	0,45	81,01
Proença	7,44	1,785	-5,65	416,57
Vila Velha de Ródão	39,71	108,64	68,93	36,55

Fonte: Elaboração própria, dados INE, 2013

Quadro III: Eixos POR Alentejo e Montantes FEDER

	Financiamento comunitário (Milhões €)
PO Alentejo (FEDER)	869
1. Competitividade, Inovação e Conhecimento	
- Criação de micro e pequenas empresas inovadoras	
- Projectos de I&D, em particular projectos de cooperação entre micro e empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico	
- Projectos de investimento produtivo para inovação em micro e pequenas empresas	
- Qualificação de micro e pequenas empresas	
- Desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento	294
- Rede de ciência e tecnologia (instalações e equipamentos científicos e tecnológicos)	
- Áreas de acolhimentos para a inovação empresarial (ALE, parques tecnológicos, incubadoras e parques de ciência e tecnologia)	
- Acções colectivas de desenvolvimento empresarial	
- Intervenções complementares em redes de energia	
2. Desenvolvimento Urbano	
- Parcerias para a regeneração urbana	
- Redes urbanas para a competitividade e inovação	140
- Mobilidade urbana	
3. Conectividade e Articulação Territorial	
- Infra-estruturas e redes de mobilidade	201
- Redes de equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial	
4. Qualificação Ambiental e Valorização do Espaço Rural	
- Gestão de recursos hídricos	
- Prevenção de riscos naturais e tecnológicos	
- Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos e valorização de áreas extractivas	131
- Conservação da natureza e promoção da biodiversidade	
- Valorização económica do espaço rural	
- Valorização e ordenamento da orla costeira	
5. Governação e Capacitação Institucional	
- Governo electrónico regional e local	
- Facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local	77
- Promoção institucional da região	
6. Assistência técnica	
- Assistência técnica	26

Fonte: CCDRA, POR Alentejo (2007-2013); 2008:66

Quadro IV: Eixos POR Centro e montantes FEDER

PO Centro (FEDER)		1 702
1. Competitividade, Inovação e Conhecimento		577
<ul style="list-style-type: none"> - Criação de micro e pequenas empresas inovadoras; - Projectos de I&D, em particular projectos de cooperação entre micro e empresas e entidades do Sistema Científico e Tecnológico; - Projectos de investimento produtivo para inovação em micro e pequenas empresas; - Qualificação de micro e pequenas empresas; - Projectos-piloto de energias renováveis; - Desenvolvimento da Sociedade do Conhecimento; - Projectos de infra-estruturas, equipamentos e redes de suporte à actividade empresarial; - Acções colectivas de desenvolvimento empresarial. 		
2. Desenvolvimento das Cidades e dos Sistemas Urbanos		250
<ul style="list-style-type: none"> - Parcerias para a regeneração urbana; - Redes urbanas para a competitividade e inovação; - Mobilidade urbana. 		
3. Consolidação e Qualificação dos Espaços Sub-Regionais		468
<ul style="list-style-type: none"> - Provisão de bens e serviços públicos em áreas rurais; - Valorização de recursos específicos do território; - Qualificação integrada de espaços sub-regionais (redes de mobilidade, equipamentos e infra-estruturas para a coesão social e territorial) 		
4. Protecção e Valorização Ambiental		211
<ul style="list-style-type: none"> - Ciclo Urbano da Água - Prevenção de riscos naturais e tecnológicos; - Gestão de recursos hídricos; - Gestão activa da Rede Natura e Biodiversidade; - Valorização e Ordenamento da Orla Costeira; - Protecção e valorização de outras zonas sensíveis e de qualificação da paisagem; - Estímulo à reciclagem e reutilização de resíduos 		
5. Governação e Capacitação Institucional		141
<ul style="list-style-type: none"> - Governo electrónico regional e local; - Facilitar a relação das empresas e dos cidadãos com a administração desconcentrada e local; - Promoção institucional da região 		
6. Assistência Técnica		55
<ul style="list-style-type: none"> - Gestão, acompanhamento, avaliação, controlo, informação e comunicação de PORegional 		

Fonte: CCDRC, POR Centro, (2007-2013), 2008: 75

Quadro V: POR Alentejo e Centro (2020)

Obetivos Temáticos	PI-Prioridade de Investimento	POR Alentejo/€	POR Centro/€
1. Reforço da investigação, do desenvolvimento tecnológico e da inovação	1.1. Reforço infraestrutura de investigação e inovação (I&D). 1.2. Promoção do investimento das empresas na I&D.	Eixo 3 Investigação, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação – 67.904.214.	Eixo1. Investigação, Desenvolvimento e Inovação-67,9M.
2. Melhoria do acesso às TIC, bem como a sua utilização e a sua qualidade	2.3. Reforço das aplicações de TIC na administração pública	Eixo 9 Capacitação Institucional e Modernização Administrativa-11.2M.	Eixo8. Reforçar a capacitação institucional das entidades regionais-54M.
3. Reforço da competitividade das PME	3.1. Promoção do espírito empresarial 3.2. Desenvolvimento e de novos modelos empresariais 3.3. Concessão de apoio à criação de produtos e serviços	Eixo 1 Competitividade Internacionalização das PME - 363.4M.	Eixo2. Competitividade e Internacionalização da economia Regional – 818M.
4. Apoio à transição para uma economia de baixo teor de carbono	4.2. Promoção da eficiência energética e da utilização energias renováveis 4.3. Concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia nas infraestruturas públicas 4.5. Estratégias de baixo teor de carbono em zonas urbanas, mobilidade urbana sustentável	Eixo 7 Eficiência Energética e Mobilidade-102M. Eixo 4 Desenvolvimento Urbano Sustentável126,9,8M.	Eixo 6. Afirmar a sustentabilidade dos Recursos – 102M.
6. Preservação e proteção do ambiente e promoção da utilização eficiente dos recursos	6.3. Conservação, proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural. 6.5. Adoção de medidas destinadas a melhorar o ambiente urbano, a revitalizar as cidades,	Eixo 4 Desenvolvimento Urbano Sustentável-126,9M. Eixo 8 Ambiente e Sustentabilidade-57,1M.	Eixo 7. Afirmar a sustentabilidade dos Terriitórios- 126M. Eixo 9. Reforçar a rede urbana -212M.

8. Promoção da sustentabilidade e da qualidade do emprego e apoio à mobilidade dos trabalhadores	<p>8.1. Acesso ao emprego para os candidatos a emprego</p> <p>8.3. Criação de emprego por conta própria</p> <p>8.5. Adaptação dos trabalhadores e das empresas à mudança</p> <p>8.8. Concessão de apoio ao desenvolvimento dos viveiros de empresas</p> <p>8.9. apoio ao crescimento propício ao emprego através do do potencial endógeno</p>	Eixo 5 Emprego e Valorização Económica de Recursos Endógenos – 81.9M	Eixo 4 Promover e dinamizar a empregabilidade – 177M
9. Promoção da inclusão social e combate à pobreza e à discriminação	<p>9.1. Inclusão ativa, com vista à promoção da igualdade</p> <p>9.6. Estratégias de desenvolvimento local de base comunitária (DLBC)</p> <p>9.10. Investimentos no contexto de estratégias DLBC</p> <p>9.7. Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais, e na promoção da inclusão social através da melhoria de acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos,</p> <p>9.8. Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais</p>	Eixo 4 Desenvolvimento Urbano Sustentável – 126,9M Eixo 6. Coesão Social e Inclusão – 109,4M	Eixo5. Fortalecer a coesão social e territorial – 155M
10. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida	<p>10.1. Redução e prevenção do abandono escolar precoce</p> <p>10.2. Melhoria da qualidade e da eficiência do ensino superior</p> <p>10.4. Melhoria do ensino e formação ministrados para o mercado de trabalho</p> <p>10.5. Investimentos na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências</p>	Eixo 2 Ensino e Qualificação do Capital Humano - 131.3M	Eixo 3. Desenvolver o Capital Humano -288M

11. Reforço da capacidade institucional das autoridades públicas e das partes interessadas e da eficiência da administração pública	11.1. Investimento nas na eficiência das administrações e dos serviços públicos	Eixo 9 Capacitação Institucional e Modernização Administrativa - 11.2M	Eixo8. Reforçar a capacitação institucional das entidades regionais- 54M
	11.2. Criação de capacidades para todos os agentes que operam no domínio da educação, da aprendizagem ao longo da vida, da formação, do emprego e das políticas sociais		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados POR Centro E Alentejo, (CCDRC e CCDRA, 2014)

Quadro VI - Entidades que constituem o CEDI da CIMAA (2014)

AADP - Associação de Agricultores do Distrito de Portalegre	ICNF - Instituto de Conservação da Natureza e Florestas
ADERAL	IEFP - Instituto de Emprego e Formação Profissional
AdNA, Águas do Norte Alentejano	Centro Distrital da Segurança Social de Portalegre
Aeródromo de Ponte de Sôr	STAL - Sindicato Nacional dos Trabalhadores da Adm. Local e Regional
APDD - Associação Portalegre Distrito Digital	Turismo Alentejo e Ribatejo ERT
AREANATEjo	UGT Portalegre
Arquidiocese de Évora	ULSNA - Unidade Local de Saúde do Norte Alentejano
CCDRA	União das IPSS's
Diocese de Portalegre-Castelo Branco	União das Misericórdias
Direção Regional de Agricultura e Pescas do Alentejo	VALNOR - Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos
Direção Regional de Cultura do Alentejo	EP-Estradas de Portugal
Direção Regional de Economia do Alentejo	ANA Aeroportos de Portugal
Direção Regional de Educação do Alentejo	União de Sindicatos do Norte Alentejano
Escola de Hotelaria e Turismo de Portalegre	IPP - Instituto Politécnico de Portalegre
Federação de Bombeiros do Distrito de Portalegre	Qualifica - Associação Nacional de Municípios e de Produtores para a Valorização e Qualificação dos Produtores Tradicionais Portugueses
GNR - Guarda Nacional Republicana	

Fonte: CIMAA, 2014

ANEXO 3 – ENTREVISTAS - GUIÃO

Entrevista – CIM

Objetivo Geral

→ Avaliação da capacitação institucional das CIM

Objetivos específicos

→ Avaliar a descentralização de competências nas CIM

→ Relações de cooperação, coordenação e institucionais

→ Capacidade de coordenação na gestão territorial

→ O modelo-prospetiva.

Blocos	Tópicos para a Formulação de Perguntas	Observações
BLOCO A	<ul style="list-style-type: none">Identifique constrangimentos e oportunidades para as CIM no atual modelo político administrativo. Respostas Oportunidade: gestão da subvenção global, Planeamento de investimentos intermunicipais e complementares, prestação de serviços intermunicipais com ganhos de escala, mais eficácia e eficiência na gestão intermunicipal Constrangimentos: Dificuldade de articulação entre municípios e entre estes e os organismos da administração central. As relações institucionais processam-se principalmente entre os Municípios e a Administração Central.	Aferir a diferença entre entidades prestadoras de serviços e órgãos político-administrativos
BLOCO B	<ul style="list-style-type: none">Os municípios e a Administração Central não delegaram competências nas CIM. Justifique o motivo. Respostas Indefinição das competências a delegar pela Administração Central com as respetivas contrapartidas financeiras. Resistência dos Municípios em delegar competências nas CIM.Como descreve as relações de cooperação e coordenação das CIM aos diferentes níveis. Resposta Coordenação intermunicipal dos planos de desenvolvimento e mais recentemente da mobilidade foram delegadas competências pelos Municípios. Ao nível local (NUTSIII) estabelecem relações com entidades públicas e privadas de cooperação e coordenação no âmbito do desenvolvimento territorial, sendo as CIM os promotores	Aferir a capacidade de cooperação intermunicipal e nível de governança horizontal e vertical

BLOCO C	<ul style="list-style-type: none"> • Considerando a nova lei de bases e os novos IGT intermunicipais ponderam a hipótese de Planos ou Programas Intermunicipais de Ordenamento do Território para a gestão do território? Respostas Não existem na CIM da Beira Baixa, nem vislumbram a não ser em áreas muito específicas (Rede natura, Tejo Internacional). Na CIMAA já foi possível elaborar a delimitação da REN em conjunto para alguns Municípios. Será uma questão de tempo. • As CCDR justificam-se face ao quadro legislativo? Como avalia as relações com este organismo? Respostas Boas relações institucionais. Alguns constrangimentos na gestão dos Fundos Comunitários, subvenção global (CIMAA). Justifica-se a CCDRA para coordenação entre as CIM da Região. A CIM da Beira Baixa questiona o papel da CCDRC num quadro legislativo onde as CIM possam ter mais competências da Administração Central. Boas relações e não existem constrangimentos ao funcionamento entre instituições. Ambos consideram que os órgãos executivos das CCDR podiam ser eleitos. 	<p>A gestão do território ao nível intermunicipal, coordenação de políticas ao nível municipal e regional. Governança Horizontal (intermunicipal) e Vertical (NUTS III e NUTS II). Top-down ou Bottom-up.</p>
BLOCO D	<ul style="list-style-type: none"> • Considerando o modelo de funcionamento das CIM, acha que este condiciona a sua capacitação institucional? Respostas: em ambas consideram que a capacitação institucional não existe enquanto não existirem delegações de competências. • Como prospetiva o modelo político administrativo da sua NUTIII? Respostas: definição das atribuições e competências. Na CIMAA consideram que já foi mais difícil a cooperação e coordenação intermunicipal. Os Municípios percebem que é necessário cooperar e coordenar projetos e ações. “É uma questão de tempo”. NA CIMBB considera a possibilidade de aumentar o número de Municípios, a escala é importante para o processo da capacitação institucional da CIMBB. 	<p>Avaliar a adaptação do modelo de governança às características dos territórios de baixa densidade. Capacitação institucional das CIM ou dos Municípios</p>
	<p>Nota: ambos não se pronunciaram relativamente ao constrangimento dos órgãos executivos e deliberativos não serem eleitos por sufrágio direto. Mas ambos o reafirmaram relativamente a estruturas de coordenação ao nível da NUTS II.</p>	

